

004824
29.2001.

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES
DIVISION DE ESTUDIOS DE POSGRADO

CRISIS ECONOMICA Y FORMACION DE
POLITICAS PUBLICAS EN AMERICA LATINA.
UN ANALISIS COMPARATIVO

TESIS QUE PARA OPTAR AL GRADO DE
DOCTOR EN CIENCIA POLITICA
PRESENTA
GUSTAVO ERNESTO EMMERICH

DIRECTOR DE TESIS:
DR. EDGAR ORTIZ

MEXICO, SEPTIEMBRE DE 1987

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

No he tenido tiempo de ser breve.

Rousseau

El valor de las obras de los economistas no dedicados profesionalmente a la economía es, en verdad, muy dudoso. Con bastante frecuencia, sus autores no han tenido la precaución de informarse de los principales conocimientos económicos antes de exponer sus puntos de vista. El resultado ha sido un gran despilfarro de esfuerzos: o han descubierto verdades ya conocidas, aunque ignoradas por ellos, o han cometido errores que, aunque excusables, ya han sido expuestos en el curso de las controversias económicas de los últimos ciento cincuenta años.

El hecho se explica fácilmente: el estado actual de la ciencia y la situación del mundo de hoy día, obligan a casi toda la gente que piensa, a examinar por sí mismos las cuestiones económicas... Pero la situación del mundo es todavía peor que la de la ciencia. Es esta situación la que nos impulsa a tratar de descubrir las causas y los remedios de nuestros grandes males.

Podría objetarse que para discutir estos problemas se requieren largos años de profunda preparación... Ello sólo sería recomendable si se dispusiera del tiempo suficiente y se actuara en otro mundo. Desgraciadamente el estudiante de hoy día está obligado, para evitar que lo arrollen, a ir de prisa... Tal es la disculpa por lo que en estas páginas está incompleto y mal acabado.

John Strachey

INDICE

<u>CONTENIDO</u>	<u>PAG.</u>
INTRODUCCION GENERAL	1
PARTE PRIMERA: EL PROBLEMA	15
1. DEUDA Y CRISIS EN AMERICA LATINA	16
1. Tendenciasalargo plazo del crecimiento latinoamericano	16
2. Deuda externa y crecimiento	23
3. Condiciones internacionales al inicio de los ochentas	30
4. El comercio internacional y las exportaciones latinoamericanas	33
5. Las tasas internacionales de interés	36
6. Los movimientos de capitales	43
7. Estallido de la crisis latinoamericana	47
8. La coyuntura de 1985: continúa el estancamiento	53
9. Orígenes de la crisis	58
Bibliografía del capítulo	61
PARTE SEGUNDA: MARCO HISTORICO Y TEORICO	62
2. TEORIAS ECONOMICAS Y FORMACION DE POLITICAS PUBLICAS	63
1. Antecedentes	64
2. El keynesianismo	76
3. Neoclasicismo y monetarismo	84
4. El estructuralismo	95
5. El neoestructuralismo	103
6. Implicaciones para el análisis	111
Bibliografía del capítulo	113
3. CRISIS GLOBAL Y FORMACION DE POLITICAS PUBLICAS EN AMERICA LATINA	114
1. Manifestaciones de la crisis global	114
2. Causas de la crisis global. El análisis regulacionista	118
3. Políticas de superación de la crisis global en el largo plazo: hacia una nueva regulación	131
Bibliografía del capítulo	136

4. SUBDESARROLLO Y FUNCIONES DEL ESTADO EN AMERICA LATINA	137
1. El subdesarrollo	138
2. El Estado subdesarrollado y su función	141
Evers	143
Cueva	149
O'Connor	151
3. El Estado latinoamericano: cambios en la materializa ción de su función general	155
El Estado oligárquico	155
El Estado populista	164
Predominio del gran capital y desarrollo "desde afue ra"	170
4. Limitantes estructurales del modelo de desarrollo "desde afuera"	173
5. El Estado ante la crisis del modelo de desarrollo "desde afuera"	186
Bibliografía del capítulo	193
PARTE TERCERA: ESTUDIOS DE CASO	195
INTRODUCCION	196
5. MEXICO	199
1. Antecedentes: comienzos de la industrialización susti tutiva de importaciones (1935-1952)	199
2. El desarrollo estabilizador (1952-1970)	206
3. El desarrollo compartido (1970-1976)	222
4. La crisis de 1976	238
5. Auge petrolero y reavivación de la crisis (1977-1981)	246
Ajuste y viraje expansionista	248
Razones políticas del viraje	256
Auge petrolero, endeudamiento y distorsiones económi- cas	260
1981: signos de crisis	268
6. 1982: otra vez la crisis	275
Lucha de tendencias	278
Convenio con el FMI	290

	iv
7. De la Madrid: lineamientos políticos	300
8. El PIRE	307
9. Primeras medidas del nuevo gobierno	312
10. 1983: se profundiza la recesión, mejoran las finanzas	320
La política económica	320
Resultados	326
11. 1984: efímera y débil recuperación	335
La política económica	336
Resultados	342
12. 1985: la recuperación se detiene	348
La política económica	350
Resultados	363
13. 1986: el desplome	374
La política económica	379
Resultados	396
14. Reconversión industrial: ¿una salida a la crisis?	410
El Plan Nacional de Desarrollo	410
El gobierno y la reconversión industrial	414
Tamaño del sector público	417
Descentralización	417
Competitividad del aparato productivo	419
Inversión extranjera	421
Actores sociales y reconversión industrial	431
15. Síntesis y conclusiones del capítulo	436
Bibliografía del capítulo	444
6. BRASIL	448
1. Antecedentes: populismo e industrialización (1930-1964)	448
2. La dictadura militar	464
3. 1964-1967: años de ajuste	467
4. El "milagro" económico: 1968-1973	472
5. 1974-1978: crecimiento a marcha forzada	476
6. Camino hacia la crisis: 1979-1981	482
7. 1982: insolvencia externa	491
La política económica	491
Resultados	497

8. 1983: se profundiza la recesión	502
Convenio con el FMI	502
La política económica	510
Resultados	525
9. 1984: inicia la recuperación	531
La política económica	532
Negociaciones con la comunidad financiera internacional	536
Resultados	538
10. La redemocratización	544
11. 1985: se afianza la recuperación	550
Primeras medidas	550
Divergencias de política	552
Negociaciones con la comunidad financiera internacional	558
Resultados	561
12. 1986: el Plan Cruzado	567
El programa económico para 1986	567
El Plan Cruzado	569
Negociaciones con la comunidad financiera internacional	574
Resultados	576
13. El Plan Nacional de Desarrollo de la Nueva República	589
14. Síntesis y conclusiones del capítulo	597
Bibliografía del capítulo	611
7. ARGENTINA	615
1. Antecedentes	615
2. El primer gobierno peronista: 1946-1955	620
3. La inestabilidad política: 1955-1966	626
4. La "Revolución libertadora" (1955-1958): un experimento liberal	632
5. El frondicismo (1958-1962): un experimento desarrollista	634
6. El interregno de Guido (1962-1963): restauración liberal	638
7. Illia y el populismo reformista: 1963-1966	641

8. 1966-1973: el experimento autoritario	644
9. 1973-1976: nuevo experimento peronista	649
10. Martínez de Hoz (1976-1980): achicamiento de la economía	660
Las políticas económicas	664
Balance del quinquenio	677
11. 1981: estalla la crisis	685
Resultados	690
12. 1982: profundización de la crisis	692
Resultados	703
13. 1983: tímida recuperación	705
Renegociación de la deuda	709
Precios y salarios	713
Resultados	717
14. Alfonsín: una nueva etapa	725
Primeras medidas	727
15. 1984: indecisiones gubernamentales	731
El problema de la deuda	731
La política económica	739
Resultados	744
16. 1985: el Plan Austral	750
El Plan Austral	753
Resultados	761
17. 1986: dificultades del Austral, reactivación de la economía	766
La política económica	766
Resultados	769
18. Los "Lineamientos para una Estrategia de Crecimiento"	772
19. Síntesis y conclusiones del capítulo	778
Bibliografía del capítulo	796

PARTE CUARTA: ANALISIS COMPARATIVO Y CONCLLSIONES	800
8. ANALISIS COMPARATIVO Y CONCLUSIONES	801
1. El camino hacia la crisis	803
2. Condicionantes político-sociales de la formación de políticas	811
3. Políticas económicas de corto plazo, renegociación de la deuda y presiones externas	817
4. Magnitud y costo social del ajuste	827
El ajuste externo: balanza comercial y ahorro externo	827
El ajuste externo: transferencias de recursos	830
El ajuste interno: ahorro, inversión y producto	837
El ajuste interno: salarios y empleo	843
5. La inflación: una forma de preservar la tasa de ganancia	847
6. Otros mecanismos de defensa de la tasa de ganancia	852
7. ¿Un nuevo modo de regulación?	857
8. El "Estado regulador"	872
9. ¿Hay alternativas?	876
Bibliografía del capítulo	881

INTRODUCCION GENERAL

Durante los años sesentas y setentas, los gobiernos latinoamericanos -con la notoria excepción de Cuba- basaron sus estrategias de desarrollo en la masiva inyección de capital extranjero, tanto en la forma de inversión directa como en la de capital de préstamo.

Se pasó así del modelo de desarrollo "hacia adentro", basado en el capital nacional y orientado hacia un mercado popular en expansión, a lo que se podría bautizar como modelo de desarrollo "desde afuera", en que el capital, la tecnología, la gerencia, las pautas de producción y consumo, vienen del exterior, de la mano con la influencia de los medios masivos de comunicación que reproducen las pautas culturales de los países capitalistas avanzados.

La activa promoción de la inversión extranjera directa (IED) en la industria local y la búsqueda de capital de préstamo para proyectos de desarrollo se inició en la posguerra y se intensificó en los sesentas, con la creación de la Alianza para el Progreso y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Respondía a la generalizada percepción de que la estrategia de desarrollo por la vía de la sustitución de importaciones endógenamente generada estaba "agotada". Para continuar adelante con un proceso de industrialización que había comenzado por los más simples bienes de consumo final, era necesario integrar "hacia atrás" el sistema productivo: de la producción de bienes de consumo relativamente sencillos hacia las industrias productoras de bienes de capital, de insumos básicos y de bienes de consumo duradero de alta tecnología y elevado valor unitario.

La transición desde la sustitución "fácil" de importaciones hacia esta nueva etapa requería de fuertes capitales y de sofisticada tecnología, difícilmente asequibles para las débiles burguesías locales. Por lo tanto, diversos emprendimientos industriales básicos, como grandes siderúrgicas, compañías petroleras, complejos automovilísticos, fueron creados o promovidos por el Estado, generalmente con fuertes aportaciones de capital por parte de la banca multilateral de desarrollo y muchas veces en sociedad con empresas trasnacionales (ETs) que aportaban tecnología y capital. Pronto se vio que ni siquiera el Estado, que pese a su mayor capacidad de movilización de recursos carecía también -al igual que la burguesía local- de tecnología y capital, era capaz de llevar a término el proceso de industrialización pesada.

Se privilegió entonces a las ETs y a su inversión directa en los más diversos campos manufactureros (y de servicios), especialmente en aquellos con un mercado de consumo final similar al de los países de origen de las ETs: los países capitalistas avanzados. Esto es, un mercado de alto poder adquisitivo y con pautas de consumo y de vida similares a las del Primer Mundo.

La irrupción de las ETs fue acompañada, entre otras transformaciones, por la concentración del ingreso, la artificial creación de un mercado reducido en extensión pero de alto poder adquisitivo, la sofisticación ("americanización") del modo de vida de las clases medias y altas, la subordinación y/o relegación de la burguesía "nacional", que había motorizado la etapa del desarrollo "hacia adentro", la exclusión política de amplias masas poblacionales movilizadas en dicha etapa, y la agudización de los sem-

piternos problemas de balanza de pagos de los países latinoamericanos (por causa de las remesas de utilidades y regalías y el alto coeficiente de importaciones de las ETs, y de las transformaciones de las pautas de vida y consumo de los sectores "modernizados" de la población).

Por otro lado, el creciente recurso al endeudamiento externo (contraído cada vez en mayor proporción con la banca privada trasnacional) resultó no sólo de desequilibrios en las cuentas externas. La "crisis fiscal del Estado" latinoamericano jugó también un papel destacado en impelir al endeudamiento externo: comprometido por una parte a promover el crecimiento económico (esto es, a facilitar la acumulación ampliada del capital) y -en algunos casos- a llevar adelante políticas legitimadoras de bienestar social, y temeroso por otra parte de reformar la estructura impositiva, el Estado latinoamericano recurrió al financiamiento externo para solventar sus déficits.

El endeudamiento externo se intensificó notoriamente a partir de 1973/1974. Los fabulosos excedentes que a partir de esos años acumularon los países exportadores de petróleo fueron depositados ("reciclados") en gran parte en los bancos privados de los países capitalistas avanzados. A su vez, ante la retracción económica que predominó a partir de las mismas fechas en el Primer Mundo, los bancos privados comenzaron a dirigir su oferta de préstamos hacia el Tercer Mundo, compitiendo con y desplazando a la banca multilateral de desarrollo (que si bien presta a plazos más largos y con intereses más bajos, lo hace con condiciones y supervisión más estricta en cuanto a la utilidad social y económica de los fondos prestados).

La imposición del modelo de desarrollo "desde afuera" redimensionó la estructura de clases y el papel del Estado, produciendo una sociedad más desigual, creando una nueva forma de dependencia respecto de los grandes centros capitalistas, y basándose en el autoritarismo y la exclusión política de amplias masas de la población.

El modelo de desarrollo "desde afuera" asumió dos modalidades paradigmáticas. Una fue la seguida por aquellos países que utilizaron el aporte externo para un deliberado esfuerzo industrializador, entre los cuales los hubo de regímenes políticos tan diversos como México, Brasil y Venezuela. La otra fue seguida por países que adoptaron renovadas y desindustrializadas versiones de las teorías librecambistas y de las ventajas diferenciales, como Argentina, Chile y Uruguay, donde -en los setentas- predominó más la bota militar que la mano invisible del mercado. (1)

En ambos casos el resultado de la aplicación del modelo de desarrollo "desde afuera" fue el mismo. Dado que el endeudamiento externo crecía mucho más rápidamente que el producto y la cuenta corriente se mantenía con tendencia deficitaria, el crecimiento basado en la inyección de capital externo no podía mantenerse incólume por mucho tiempo. Ello se hizo evidente en 1982: desmesurado crecimiento de la deuda y particularmente de su servi

(1) Es obvio que cantidad de países no encajan plenamente en esta clasificación: son casos intermedios, o son países de escasa población y extensión (como los centroamericanos y caribeños), que debieron adoptar estrategias de desarrollo distintas de las mencionadas.

cio, crisis del sector externo de la economía, adopción de políticas de ajuste recesivas, retracción de la demanda agregada, generalización de la crisis a toda la actividad económica interna, retroceso del nivel de vida de las mayorías poblacionales. Así, aunque comenzó como crisis del servicio de la deuda, la crisis económica latinoamericana se manifestó rápidamente como crisis de todo un modelo de desarrollo: el modelo de desarrollo desde afuera.

A partir de 1982 se generalizó la aplicación por parte de los gobiernos -con distintos grados de renuencia y aceptación- de las recetas recesivas recomendadas por el Fondo Monetario Internacional (FMI), orientando la economía hacia la obtención de divisas con que satisfacer -malamente- los compromisos externos y sin en ningún momento poner en tela de juicio las bases mismas del modelo de desarrollo desde afuera. Esto es porque, pese a la redemocratización habida en el subcontinente desde 1978, no han cambiado en esencia las fuerzas sociales dominantes en cada uno de los países, ni la función del Estado como agente de la reproducción del capital en un contexto internacionalizado.

.

Las consideraciones anteriores remiten al objeto de esta tesis: la crisis económica, sus orígenes y efectos político-sociales, y la formación de políticas y estrategias públicas para controlarla en el corto plazo y superarla en el largo plazo, en tres países de la región: México, Brasil y Argentina. Para facilitar el estudio de tan amplio objeto, se lo ha acotado espacial y temporalmente y se han destacado las dimensiones sociales y políticas de la crisis económica.

Destacar las dimensiones sociales y políticas de la crisis significa tratar a ésta no como un mero fenómeno económico, sino más bien como la resultante de la imposición, en el último cuarto de siglo, del modelo de desarrollo desde afuera, y como punto focal, en el último lustro, de la vida política -interna y externa- de los países latinoamericanos.

Lo anterior lleva a una limitación temporal. Lo que a esta tesis interesa es la actual crisis detonada por los ingentes servicios de la deuda, por lo que se prestará preferente atención al período 1981-1986. Sin embargo, el estudio del proceso de génesis histórico-estructural del modelo de desarrollo desde afuera obligó a remontar la investigación, en algunos aspectos, hasta las primeras décadas del siglo XX.

Existe también una limitación espacial. Aunque la parte primera de la tesis, que describe la magnitud de la crisis y estudia preliminarmente su vinculación con el modelo de desarrollo desde afuera, hace referencia a América Latina en su conjunto, los esfuerzos de investigación se han concentrado en tres estudios de caso, que se exponen en la parte tercera: México, Brasil y Argentina. Estos tres países son los más avanzados industrialmente de la región, representan el 70 % de la deuda externa, el 64 % de la población y el 71 % del producto interno bruto (PIB) de América Latina. Los tres llegaron al desarrollo desde afuera por vías políticas bien diferenciadas, lo que hizo fructífero un análisis de política comparada. Además, es posible que estos tres países, como ya sucedió más de una vez en el pasado, marquen el derrotero por el que irán transitando en los próximos años o lustros los restantes países de la América Latina capitalista.

Coherentemente con el interés en destacar las dimensiones sociales y políticas de la crisis, se ha centrado la atención en tres puntos.

El primero será estudiar cómo y porqué se adoptó el modelo de desarrollo desde afuera. Las dificultades del anterior desarrollo hacia adentro, el ingreso del capital extranjero vía inversión y deuda, los cambios en las correlaciones de fuerzas sociales y en el papel del Estado en cada uno de los tres países, serán algunos de los aspectos a analizar.

Porque la adopción de un modelo de desarrollo resulta no de la mera racionalidad económica, sino más bien y fundamentalmente de las luchas de clases, de partidos y de ideologías en torno de la definición de un proyecto nacional compatible con las rigideces que el marco internacional político y económico plantea. Interesa aquí, entonces, estudiar qué planteamientos de teoría económica, qué insuficiencias del aparato productivo interno, qué clases y grupos sociales, qué gobiernos y procesos políticos, llevaron a la adopción del modelo de desarrollo desde afuera y su correlato: el endeudamiento externo masivo.

La hipótesis central en relación con este primer punto sitúa el problema de la crisis actual en su marco estructural y político: en circunstancias en que el Estado no quería reformar el sistema impositivo para no afectar la tasa de ganancia y continuar así favoreciendo la acumulación del capital, ni quería tampoco restringir sus gastos, necesarios a la legitimación social, ni poner coto a las importaciones de bienes y servicios -lo que hubiera privado a las clases medias y altas de satisfactores ya considerados por éstas como indispensables-, el recurso al endeudamiento exter-

no vino a ser la "panacea" para paliar los crecientes déficits fiscales y de cuenta corriente que el desarrollo desde afuera generó.

Vinculada con la anterior puede plantearse esta otra hipótesis: el endeudamiento externo puede interpretarse como un adelanto de capital-dinero efectuado por los bancos de los países centrales, para financiar en los países subdesarrollados más avanzados una industrialización altamente vinculada y dependiente del ciclo mundial del capital. Si el adelanto de capital-dinero en un momento dinamizó las actividades productivas en los países beneficiarios, en la actualidad está jugando un papel desacumulante, transfiriendo al exterior buena parte del plusvalor generado en estos países, y es por lo tanto causa fundamental de la presente crisis económica latinoamericana.

La suba de las tasas internacionales de interés, la retracción del comercio internacional, el deterioro de los términos del intercambio, fueron factores externos que produjeron en 1982 la "crisis de caja" de los países latinoamericanos, o sea la imposibilidad de servir normalmente la deuda externa. Pero la deuda externa en sí misma surgió fundamentalmente de factores internos, del predominio político de las fuerzas sociales (básicamente, la gran burguesía asociada al capital trasnacional) que en los años sesentas y setentas impusieron el modelo de desarrollo desde afuera.

El segundo punto será investigar cómo reaccionan los gobiernos y los principales actores sociales ante la deuda y la crisis económica. Los gobiernos, aplicando diversas políticas de ajuste y negociando con los acreedores externos. Los actores sociales (principalmente los representantes del trabajo y el capital), buscando influir en la formación de políticas

públicas y en el recambio de gobiernos.

Para lograr esto se hará un análisis comparativo entre México, Brasil y Argentina. Para cada uno de los tres países, se estudiará:

- la formación y aplicación de las políticas de ajuste a corto plazo y de las estrategias de transformación estructural a largo plazo adoptadas por los respectivos gobiernos;
- las negociaciones de los respectivos gobiernos con la comunidad financiera internacional;
- la forma en que la crisis económica y su percepción popular pueden haber afectado a los procesos de cambio de gobierno habidos en los tres países a partir de 1982.

Idealmente, hubiera sido conveniente estudiar también la reacción y posición de los principales actores internos (y externos) ante la deuda, la crisis económica, las políticas públicas y los demás actores. La extensión ya de por sí voluminosa de esta tesis obligó a tocar estos aspectos sólo en aquellos casos en que más visiblemente se aprecia su influencia en la formación de políticas públicas.

La hipótesis con relación a este segundo punto es que las diferentes bases de legitimación del Estado en cada uno de los tres países llevan a los respectivos gobiernos a una formación de políticas que es distinta en la forma y muchas veces también en el contenido, especialmente si se compara a Brasil, por un lado, y a Argentina y México, por el otro.

El tercer punto es esencial para esta tesis, y la justifica como una tesis de ciencia política: en un nivel de análisis más profundo, se intenta relacionar los sucesivos modelos de desarrollo aplicados en América La-

tina, con la función general del Estado y la forma en que ésta se materializa en cada etapa histórica. Si se acepta el supuesto de que la función general y primordial del Estado es crear y mantener las condiciones generales necesarias para la reproducción del capital, esto es, para la extracción y acumulación de plusvalor, el análisis histórico muestra que esta función se hace específica de distintas maneras según sea el modelo de desarrollo aplicado.

Mientras predominó el modelo de desarrollo "hacia afuera" (segunda mitad del siglo XIX y primeras décadas del actual), la función del Estado se materializó, primeramente, en la construcción --con importante aportación extranjera-- de la infraestructura básica que permitiese volcar una economía predominantemente precapitalista hacia la exportación dirigida a un mercado mundial plenamente capitalista. El Estado, por otro lado, garantizaba la extracción de excedente en las minas y las haciendas, y promovía su realización fundamentalmente en el exterior.

El surgimiento de fuerzas sociales (burguesía industrial, clases medias urbanas) que buscaban un desarrollo más autónomo y equilibrado, y la retracción del mercado mundial después de 1929, llevaron a la adopción del modelo de desarrollo "hacia adentro". En este período, la función del Estado se materializó apoyando a la burguesía industrial en su lucha contra las oligarquías tradicionales, creando condiciones para el crecimiento industrial, fortaleciendo el mercado interno y protegiendo por diversos medios a la balbuceante industria nacional.

Cuando el desarrollo hacia adentro comenzó a sufrir dificultades y se adoptó el modelo de desarrollo "desde afuera", la función general del Estado se materializó de distinta manera: el Estado comenzó ahora a favorecer la entrada de capital extranjero en la industria local, lo que se hizo coherente con el contemporáneo proceso de internacionalización del capital. La entrada del capital extranjero y de las nuevas técnicas productivas a él ligadas vigorizaron la extracción de plusvalor, pero agudizaron la tradicional bidireccionalidad de la acumulación en América Latina: parte del plusvalor extraído queda en manos de la burguesía local, pero otra buena parte fluye hacia los países capitalistas avanzados, en las formas de intercambio desigual, pagos de intereses y -en esta nueva etapa- de utilidades empresariales y costos tecnológicos.

Respecto de este tercer punto puede plantearse como hipótesis: que el Estado latinoamericano ha ido perdiendo autonomía y capacidad de decisión en lo que hace no sólo a sus relaciones con los centros capitalistas, sino también en lo que toca al manejo de su propia economía doméstica. Y esto ya no a través de una difusa relación de dependencia, sino más bien por el control que el FMI y el conjunto de los acreedores externos logran ejercer sobre concretas políticas económicas de los gobiernos latinoamericanos.

Sólo una radical ruptura con las exigencias de la comunidad financiera internacional -lo que en buena medida puede significar un apartamiento del capitalismo y requerir de un profundo recambio de las fuerzas sociales predominantes al interior de todos y cada uno de los países latinoamericanos- parecería ser capaz de devolver a los Estados latinoamericanos la capacidad de decidir sobre su propio destino.

.

Para facilitar la exposición se ha dividido la tesis en cuatro partes. La primera consta de un capítulo único (1), donde se describen -para América Latina en su conjunto- algunos aspectos del problema objeto de estudio: el crecimiento de la deuda externa y su vinculación con la expansión económica interna, el estallido del problema de la deuda en 1982, la crisis económica generalizada subsecuente, el peso de las variables externas sobre la economía latinoamericana.

La parte segunda es de índole teórica e histórica. Consta de tres capítulos. El capítulo 2 examina las distintas teorías económicas que han tenido importancia práctica en la formación de políticas públicas económicas y de desarrollo en América Latina. El capítulo 3 pasa revista, desde la perspectiva de la teoría de la regulación, a la crisis global de los setentas y a sus efectos condicionantes sobre la formación de políticas públicas en América Latina. El capítulo 4 se refiere a los sucesivos modelos de desarrollo y a su aplicación y consecuencias en América Latina, procurando correlacionarlos con la materialización de la función general del Estado.

La parte tercera contiene los estudios de caso. Luego de reseñar la génesis histórico-estructural del modelo de desarrollo desde afuera en cada país, estudia específica y detalladamente la crisis económica del último lustro y las coyunturas políticas, las políticas públicas y las posiciones e influencia de los principales actores sociales en la formación de políticas públicas. Comprende los capítulos 5 (México), 6 (Brasil) y 7 (Argentina).

Finalmente, la parte cuarta contiene, en un capítulo único (8), el análisis comparativo, las conclusiones de la tesis y las perspectivas que se avizoran para los tres países - más en general, para América Latina - en caso de

que las políticas económicas y estrategias de desarrollo continúen en el estilo que hasta ahora han adoptado.

.

Se ha buscado facilitar la lectura aligerando al texto, en lo posible, de referencias al pie de página reiterativas o innecesarias. Estas se utilizan primordialmente cuando se debe reconocer una deuda intelectual, se hacen citas textuales o se proporcionan datos o informaciones controvertibles.

Las fuentes de información estadística consultadas no siempre son consistentes. Se ha hecho un esfuerzo para confrontar y compatibilizar series estadísticas de distintos orígenes. Cuando ello no ha sido posible, se señala expresamente al pie del cuadro respectivo.

.

Edgar Ortiz dirigió la elaboración de esta tesis con acierto y entusiasmo; su aportación como director, sus clases y sus escritos contribuyeron positivamente a mejorarla en contenido y forma. Agustín Flores Vásquez contribuyó activamente en la recopilación de datos. Concepción Núñez desentrañó y mecanografió con exactitud unos originales difícilmente comprensibles. Mónica Baer, Enrique Svirsky y Ricardo García Jurado, en Brasil, y Felipe Duarte, Horacio Cagni y Ricardo Nervi, en Argentina, me honraron con su hospitalidad y me auxiliaron con consejos e información. Las opiniones y sugerencias de Carlos Mackinlay resultaron muy importantes. Por cierto, ninguno de ellos es responsable de los resultados.

El Colegio de Profesores de Ciencia Política de la Universidad Autó-

noma Metropolitana, Unidad Iztapalapa, concedió una descarga docente que me permitió viajar a Brasil y Argentina. La Universidad Autónoma del Estado de México, a través de su Facultad de Ciencias Políticas y su Coordinación de Investigación Científica, financió parcialmente los gastos de investigación.

Nora, Griselda y Leticia sufrieron mucho por mi alejamiento mientras trabajé en esta tesis. A ellas la dedico.

PARTE PRIMERA

E L P R O B L E M A

I. DEUDA Y CRISIS EN AMERICA LATINA

1. Tendencias a largo plazo del crecimiento latinoamericano

Durante la posguerra y hasta 1973 América Latina tuvo un ritmo de crecimiento -salvando fluctuaciones cíclicas- cada vez más acelerado.

La Gráfica 1 ilustra las tasas anuales y quinquenales de crecimiento del PIB global regional (1). Las tasas anuales experimentan fluctuaciones cíclicas, pero la tendencia general es, hasta 1973, a la aceleración del crecimiento. En 1974 y 1975 la crisis mundial y el shock petrolero provocaron una caída en el ritmo de crecimiento, que se recuperó -aunque ya no alcanzó niveles tan altos como los anteriores a 1974- a partir de 1976 y hasta 1980.

La tendencia positiva se hace más visible si tomamos las tasas quinquenales de crecimiento: éstas crecieron consistentemente desde 1945 hasta 1975, para bajar a un nivel toda-

(1) Es de hacer notar que los datos globales para la región encubren, particularmente a partir de 1975, ritmos de crecimiento bien diferenciados entre unos y otros países. Un análisis específico para los países objeto de esta tesis se encuentra en los capítulos 5, 6 y 7.

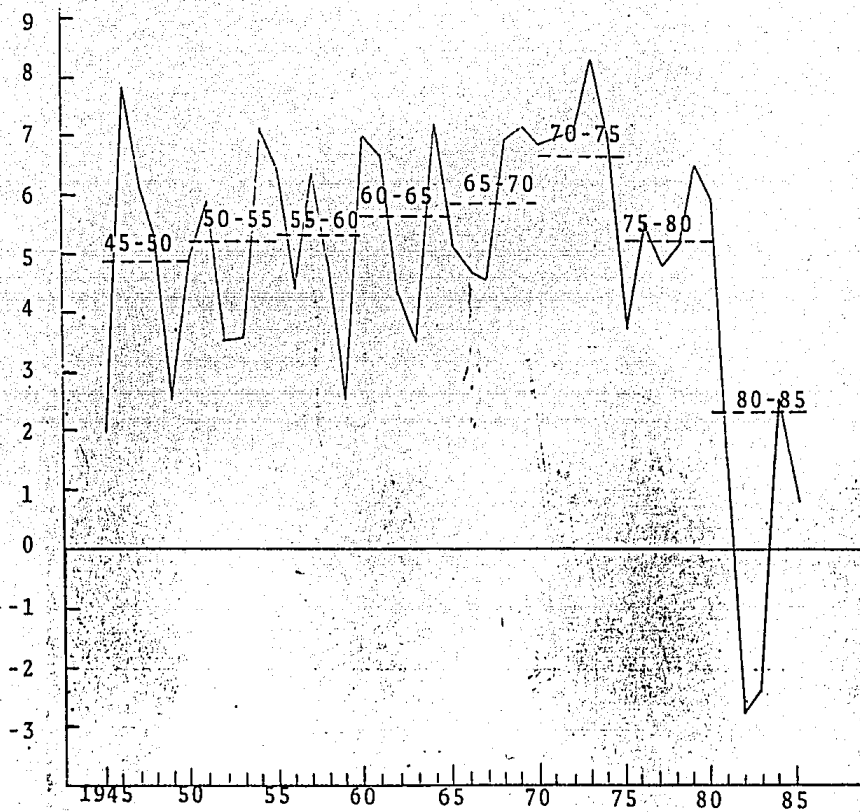
vía aceptable en el quinquenio 1975-1980. Como consecuencia, entre 1950 y 1980 el ritmo anual medio de crecimiento del PIB global regional fue de 5.5%, lo que significó que en 1980 el volumen de la actividad económica fuese cinco veces mayor que treinta años antes (la producción industrial por sí sola fue en 1980 seis veces mayor que en 1950). (2)

A partir de 1981-82, la región latinoamericana entró en una fase recesiva. En efecto, en 1981 la tasa anual de crecimiento experimentó una fuerte caída, bajando al nivel de 0.5%, y en 1982 y 1983 se hizo negativa, con niveles de - 1.4% y - 2.4%, respectivamente. En 1984 hubo alguna recuperación, que no logró potenciarse en 1985: las tasas de crecimiento del PIB global regional fueron de 3.2% en 1984 y de sólo 2.7% en 1985. Como resultado de todo esto, la tasa quinquenal 1980-1985 se mantuvo muy baja: 2.5%, e inferior al crecimiento de la población en el mismo quinquenio. De ahí que el PIB per cápita haya disminuido entre 1980 y 1985, en un dramático 8.8%. (Cfr. Cuadro AL-1)

(2) Cfr. CEPAL, La crisis económica internacional, p. 3.

Gráfica 1

AMERICA LATINA: TASAS ANUALES Y QUINQUENALES DE CRECIMIENTO DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO



FUENTE: CEPAL, La crisis económica internacional, Gráfico 1, y CEPAL, Balance 1985, cuadro 2.

CUADRO AL-1

PIB PER CAPITA

Países	1980 (dólares de 1984)	Tasas anuales de crecimiento (%)					1985 (dólares de 1984)
		1981	1982	1983	1984	1985	
Argentina	2387	- 8.2	- 7.8	1.4	0.6	- 5.9	1971
Bolivia	1178	- 2.3	- 5.4	- 9.0	- 3.5	- 4.4	840
Brasil	1923	- 4.2	- 0.8	- 4.8	2.6	5.9	1852
Colombia	1195	0.1	- 1.1	- 0.3	1.4	0.4	1243
Costa Rica	1910	- 5.0	- 9.7	0.0	5.1	- 1.7	1708
Cuba	n.d.	15.3	3.0	3.9	6.3	3.7	n.d.
Chile	2025	3.5	-14.5	- 2.2	4.3	0.7	1817
Ecuador	1300	0.8	- 1.8	- 4.0	1.5	1.4	1222
El Salvador	923	- 9.6	- 6.5	- 0.2	0.5	0.1	771
Guatemala	1488	- 1.8	- 6.1	- 5.4	- 2.8	- 3.7	1216
Haití	359	- 4.4	- 5.2	- 1.1	- 1.4	1.6	320
Honduras	810	- 2.4	- 4.9	- 3.9	- 0.3	- 1.8	719
México	2402	5.4	- 2.6	- 7.6	0.9	0.1	2248
Nicaragua	954	2.0	- 4.4	1.3	- 4.8	- 5.9	845
Panamá	2183	1.7	2.7	- 2.2	- 2.5	1.1	2218
Paraguay	1850	5.3	- 4.0	- 6.0	0.0	0.9	1777
Perú	1232	1.0	- 2.7	-14.3	1.8	- 0.4	1055
Rep. Dominicana	1280	1.5	- 1.1	1.9	- 1.9	- 4.3	1225
Uruguay	2651	0.9	-10.3	- 7.0	- 3.2	- 0.2	2208
Venezuela	3041	- 3.9	- 4.1	- 8.2	- 3.7	- 3.2	2451
América Latina (excluida Cuba)	1933	- 1.9	- 3.7	- 4.7	0.9	0.4	1782

Fuente: CEPAL, Balance 1986, Cuadro 2, y Bid, Informe 1986, apéndice estadístico, Cuadro 3.

Así, indicadores tan sencillos como el lento crecimiento del PIB global (y sus retrocesos en 1982 y 1983) o la fuerte caída del PIB per cápita, nos dan una indicación de la magnitud de la crisis económica que está azotando a la región latinoamericana.

CUADRO AL-2
AMERICA LATINA: PRINCIPALES INDICADORES ECONOMICOS

	1975	1984	1985	variación porcentual	
				1984/85	1975/85
PIB global ^a	257	335	334	2.3	33.9
PIB per cápita ^b	849	895	899	0.5	5.9
Ingreso nacional bruto per cápita ^b	848	858	n/d	n/d	1.2 (a 1984)
Precios al consumidor ^c	57.8	185.2	328.3	77.3	468.0
Exportaciones de bienes ^d	33.6	97.5	91.9	-5.7	173.5
Importaciones de bienes ^d	39.2	58.8	57.6	-2.0	46.9
Pagos netos de utilidades e intereses ^d	5.6	36.1	35.1	-2.8	526.8
Deuda externa global bruta ^d	89.4	360.4	368.0	2.1	311.6

Fuente: nuestra elaboración, sobre datos de CEPAL.

a - miles de millones de dólares de 1970.

b - dólares de 1970.

c - variación anual en %.

d - miles de millones de dólares corrientes.

El retroceso experimentado por la región desde 1981 es tan violento que nos permite afirmar que el estancamiento ha dejado de ser un fenómeno coyuntural para convertirse en el signo del decenio de los ochentas, al cual, parodiando una conocida terminología de la ONU, bien podríamos bautizar como el "decenio perdido para el desarrollo".

La CEPAL ha calculado que sólo hacia 1990 se recuperarán los niveles de ingreso y producto per cápita alcanzados ya en 1980. Por nuestro lado, hemos construido el Cuadro AL-2, que pone de relieve la magnitud y duración del estancamiento económico latinoamericano, comparando indicadores de 1984 y 1985 con los de 1975.

El PIB global creció 33.9%, pero descontando el crecimiento poblacional tenemos que el PIB per cápita creció mucho más modestamente: sólo 5.9% en once años. Si al PIB per cápita descontamos el saldo de cuentas externas, tenemos el ingreso nacional bruto disponible por habitante, que a 1984 permanecía prácticamente igual que en 1975, habiendo crecido sólo 1.2% (no hay datos para 1985). Mientras tanto, la inflación se disparó, siendo su tasa anual en 1985, 468% más alta que en 1975 (y 77.3% más alta que en 1984).

Por otro lado, la región realizó un fuerte esfuerzo exportador: las exportaciones fueron en 1985, 173.5% más altas

que en 1975, pero inferiores en 5.7% a las logradas en 1984. Las importaciones muestran un moderado crecimiento con respecto a 1975 (aunque el cuadro encubre el hecho de que en 1981 las importaciones habían trepado a 95,800 millones de dólares, para caer luego en picada). Pero he aquí que el entero saldo positivo de la balanza comercial se destinó en 1984 y 1985 a cubrir los pagos de utilidades e intereses, que se situaron en 1985 en un nivel 526.8% superior al de 1975. Ello tiene que ver con el crecimiento de la deuda externa, que en 1985 fue 311.6% más grande que en 1975, y además con la suba de los intereses y el acortamiento de los plazos.

En síntesis: ¡el PIB per cápita creció 5.9% en once años, la deuda creció en el mismo lapso 311.6%, y los pagos de utilidades e intereses crecieron 526.8%!

2. Deuda externa y crecimiento

En resumidas cuentas, podría sostenerse que América Latina creció mientras crecieron los países capitalistas avanzados. Cuando en 1971/73 estos entraron en lo que parece ya constituir una fase prolongada de estancamiento, América Latina logró preservar todavía durante algunos años un ritmo relativamente elevado de crecimiento, para entrar luego en la violenta crisis que está actualmente sufriendo.

El que América Latina haya logrado salvaguardar ritmos de crecimiento relativamente elevados durante la segunda mitad del decenio de los setentas se debió en gran medida al recurso masivo que se hizo del endeudamiento externo como forma de impulsar su economía en condiciones internacionales desfavorables.

El Cuadro AL-3 da cifras sobre el crecimiento de la deuda externa bruta desembolsada, para América Latina en su conjunto. Evidencia cómo la deuda, que había venido creciendo sostenidamente pero con un ritmo moderado durante la posguerra, se acelera a partir de 1970 y se dispara a partir de 1975, cuando comienza a crecer a tasas anuales superiores al 20%, hasta que a partir de 1982 su ritmo de crecimiento se atempera debido a la creciente astringencia de los prestamistas internacionales.

CUADRO AL-3

AMERICA LATINA: DEUDA EXTERNA DESEMBOLSADA

	1970 ^a	1975 ^b	1977 ^c	1978 ^d	1979 ^d	1980 ^d	1981 ^d	1982 ^d	1983 ^d	1984 ^d	1985 ^d
1 Saldò a fines de año, en millones de dls.	23,000	67,247	105,221	150,893	181,957	222,497	277,701	318,430	344,030	360,410	368,000
1 Tasa anual de crecimiento (%)	19.6	22.0	21.7	20.6	22.3	24.8	14.7	8.0	4.8	2.1	

- a - CEPAL, "El problema de la deuda; gestación, desarrollo, crisis y perspectivas", citado por IPS, en El Día, 1-IV-86, p. 7.
- b - CEPAL, La crisis económica internacional, Cuadro 6. Se refiere a la deuda externa bruta desembolsada. Además de la deuda externa pública y privada con garantía oficial, incluye la deuda no garantizada de largo y corto plazo con instituciones financieras que proporcionan información al Banco de Pagos Internacionales, y créditos del FMI. No se incluye la deuda con y sin garantía de otros bancos, ni tampoco los préstamos de proveedores sin garantía oficial.
- c - CEPAL, La economía de América Latina en 1982, Cuadro 34. Se refiere a deuda externa bruta desembolsada, aunque sin aclarar si incluye créditos del FMI. Los datos de esta fuente son ligeramente diferentes a los de b.
- d - CEPAL, Balance 1985, Cuadro 15. Se refiere a la deuda externa total desembolsada. Los datos de esta fuente son algo mayores a los de b y c. A partir de 1982, la serie incluye la deuda de los bancos comerciales de México.

Contribuyó al acelerado crecimiento de la deuda la situación internacional. En efecto, si durante la segunda mitad de los setentas los países capitalistas avanzados experimentaron una retracción de su crecimiento económico, simultáneamente los países árabes exportadores de petróleo -caracterizados por su escasa población- estaban disfrutando de grandes excedentes de dólares provenientes del boom petrolero. El exceso de petrodólares provenientes de los países exportadores de petróleo fue colocado principalmente en bancos privados de los países capitalistas avanzados, (3) los cuales, ante la retracción imperante en las metrópolis, iniciaron una activa oferta de fondos hacia los países subdesarrollados, muy en especial hacia aquellos relativamente más avanzados: los de América Latina. Estas relaciones se ven en el Cuadro AL-4 y AL-5.

Así, los bancos privados fueron desplazando a la banca multilateral de desarrollo como principal proveedora de fondos externos de América Latina. Ello se debió a que la banca multilateral, si bien presta en condiciones de plazo e interés más favorables que los bancos privados, lo hace en cantidades limitadas y con una supervisión estricta de los proyectos en que habrán de aplicarse los fondos prestados.

(3) A fines de 1982, los países del Medio Oriente tenían 136 mil millones de dólares depositados en los bancos privados internacionales.

CUADRO AL-4

DEUDA EXTERNA Y DEPOSITOS DE LOS PAISES EN DESARROLLO EN LOS
BANCOS PRIVADOS INTERNACIONALES
(Saldo a fines de 1982, miles de millones de dólares)

Región	Deuda Externa Bruta	Depósitos en los bancos privados internacionales	Deuda. Neta
América Latina	202	56	146
Medio Oriente	43	136	-93
Asia (excepto Hong- Kong y Singapur)	39	15	24
Africa	53	40	13
Total	337	247	90

Fuente: CEPAL, Políticas de ajuste, Cuadro 11.

La "bancarización" de la deuda latinoamericana se hace explícita en el Cuadro AL-5. De su análisis resulta que en 1960 poco más de la mitad de la deuda pública externa latinoamericana estaba contratada con Estados u organismos multilaterales de crédito, mientras sólo algo menos de la mitad lo estaba con bancos privados, tendencia que continuó hasta 1972. A partir de 1973 (inicio del primer shock petrolero), la tendencia se invierte, y así tenemos que para 1983 la parte contratada con fuentes privadas había ascendido al 72.4%, y a-

CUADRO AL-5
 AMERICA LATINA: COMPOSICION DE LA DEUDA PUBLICA EXTERNA¹ POR CATEGORIA DE
 ACREEDORES, 1960-1983 (%)

Año	P r i v a d a				O f i c i a l			
	Provee- dores	Bancos	Bonos	Naciona- lización	Total Privado	Multi- lateral	Bila- teral	Total Oficial
1960	23.9	16.4	8.1	1.2	49.6	12.9	37.5	50.4
1961	25.0	14.2	8.1	0.9	48.2	15.3	36.5	51.8
1962	31.6	11.5	8.0	0.7	51.8	15.8	32.4	48.2
1963	29.0	11.2	7.7	0.5	48.4	18.5	33.1	51.6
1964	25.6	13.1	7.2	0.8	46.7	19.8	33.5	53.3
1965	20.2	12.0	7.5	1.0	40.7	22.5	36.8	59.3
1966	19.5	10.5	7.7	1.6	39.3	23.4	37.3	60.7
1967	17.2	11.1	6.1	4.4	38.8	22.1	39.1	61.2
1968	17.4	12.0	6.7	3.4	39.5	22.8	37.7	60.5
1969	16.7	18.3	6.6	2.1	43.7	24.0	32.3	56.3
1970	16.9	19.5	5.9	2.4	44.7	24.3	31.0	55.3
1971	16.3	22.5	5.6	2.4	46.8	24.5	28.7	53.2
1972	14.6	26.1	5.4	1.9	48.0	24.3	27.7	52.0
1973	12.9	32.6	4.6	1.4	51.5	22.7	25.8	48.5
1974	11.9	37.7	4.0	2.0	55.6	20.0	24.4	44.4
1975	10.7	42.5	3.7	1.4	58.3	20.1	21.6	41.7
1976	9.0	46.0	3.6	2.3	60.9	18.8	20.3	39.1
1977	8.0	50.0	5.8	1.3	65.1	17.4	17.5	34.9
1978	7.1	52.7	6.9	0.9	67.6	16.5	15.9	32.4
1979	6.8	56.0	6.2	0.6	69.6	16.7	13.7	30.4
1980	6.1	55.3	7.1	0.3	68.8	17.2	14.0	31.2
1981	5.7	56.7	6.7	0.3	69.4	17.5	13.1	30.6
1982	5.0	59.8	4.9	0.1	69.8	17.8	12.4	30.2
1983	3.8	65.0	3.5	0.1	72.4	16.2	11.4	27.6

1 Incluye el saldo no desembolsado al final del año.

2 Además incluye instituciones financieras privadas distintas de los bancos comerciales.

Fuente: BID, Informe 1985, Cuadro 59.

quella contratada con organismos multilaterales o Estados había descendido al 27.6%. Pero más que esto, es de hacer notar que entre las fuentes privadas se fortalecieron notoriamente los bancos, que en 1960 aportaban sólo 16.4% del financiamiento público externo, y que en 1983 aportaron nada menos que 65.0%.

La bancarización de la deuda trajo, entre otras consecuencias, dos principales: el acortamiento de los plazos y la introducción de tasas móviles de interés. Ello se debió a que los bancos privados buscaban períodos de recuperación más breves que los tradicionalmente pretendidas por la banca multilateral de desarrollo o por los Estados de los países capitalistas avanzados, y a la creciente inseguridad de los mercados internacionales de capital que llevó a los bancos a introducir las tasas móviles de interés.

Cuando hacia 1978/79 las tasas de interés comenzaron a crecer, los servicios de la deuda latinoamericana se acrecentaron, y la respuesta de los gobiernos latinoamericanos hacia la nueva situación fue una típica fuga hacia adelante: pedir nuevos préstamos para poder pagar los servicios de los anteriores sin afectar mayormente el ritmo del crecimiento económico. En 1982 las condiciones internacionales adversas en lo que hace a tasas de interés, comercio internacional y movimien-

to de capitales dificultaron o impidieron la obtención de nuevos fondos y por lo tanto el servicio puntual de la deuda externa. Ello llevó a los gobiernos latinoamericanos -a instancias del FMI y los acreedores- a practicar un drástico ajuste económico, del que resultó la crisis que hoy estamos viviendo.

3. Condiciones internacionales al inicio de los ochentas

La década de los ochentas se inició con una recesión intensa, prolongada y generalizada (la más grave que se haya visto desde la Gran Depresión de los años treinta), cuyos efectos vinieron a sumarse a la previa depresión sufrida por los países capitalistas avanzados durante los años setenta.

La recesión se manifestó en estos países en la forma de declinación de la producción, baja de la inversión, excepcional aumento de la desocupación, inflación intensa y persistente, y altas tasas reales de interés. En 1983 algunos de estos síntomas comenzaron a remitir, sobre todo en Estados Unidos.

En este país, en 1983 se registró un crecimiento del producto nacional bruto de alrededor de 5%, tasa que fue superada en 1984 al obtenerse un 6.9% (la más alta tasa desde 1951; en 1985 el crecimiento fue algo menor). A lo largo de los mismos años se logró controlar la inflación y disminuir en parte la todavía muy alta desocupación (desde un 11% hasta un 7% de desocupados). La evolución no ha sido tan favorable en los otros países de la OCDE, con la excepción de Japón, pero todos ellos lograron abatir la inflación y restituir ritmos moderados de crecimiento a sus economías. Paralelamente a la

recuperación, se registró una tendencia a la baja de las tasas de interés, que disminuyeron desde el 14-18% registrado a principios de 1982 hasta cerca de un 9% a mediados de 1986.

Sin embargo, no se logra salir de lo que parece ser una crisis general del sistema capitalista, (4) iniciada hacia 1971/73, que, con distintos períodos de recuperación no duradera, se ha venido prolongando hasta hoy, configurando lo que parece ser una fase B (descendente) del ciclo de largo plazo de Kondratieff; (5) que ha venido afectando por igual, aunque con intensidad temporal distinta, a los países capitalistas avanzados y subdesarrollados.

El fuerte movimiento de capitales desde los países capitalistas avanzados hacia el Tercer Mundo y específicamente hacia América Latina, podría explicar que estas regiones subdesarrolladas lograsen salvaguardar un cierto ritmo de crecimiento durante la segunda mitad de los setentas (a su vez, este flujo de capitales podría explicarse en una dialéctica triangular: países árabes exportadores de petróleo con escasa población y fuerte excedente de petrodólares; bancos privados de los países capitalistas avanzados que reciben en depósitos los petrodólares pero tienen escasa oportunidad de invertirlos en las

(4) Véase Cap. 4.

(5) Kondratieff sostiene que la economía capitalista se mueve en ciclos semiseculares caracterizados por contar con una fase A (ascendente) vinculada con la introducción de innovaciones tecnológicas, y una fase B que corresponde a la saturación de los mercados y a las dificultades para invertir rentablemente. Véase Samuelson, pp. 287-306. Para un análisis empírico, véase Bortz.

propias metrópolis por la recesión allí imperante; países subdesarrollados en general, ansiosos de recibir préstamos con que pagar sus facturas petroleras y continuar con sus planes de desarrollo). Luego de los dos primeros años de los ochentas, la situación se invirtió, y son ahora los países subdesarrollados -notoriamente los de América Latina- los que están en buena medida financiando la recuperación de los países avanzados, a través de masivas transferencias de capitales y del deterioro de los términos del intercambio.

4. El comercio internacional y las exportaciones latino-americanas

La recesión en los países capitalistas avanzados llevó a que el comercio internacional creciese a tasas muy reducidas a partir de 1980, lo que provocó que en 1982 se revirtiese el ritmo expansivo de las exportaciones latinoamericanas, tanto en lo que hace a volumen como -sobre todo- a precios. En consecuencia, los ingresos por exportaciones de América Latina, que habían venido aumentando fuertemente durante los setentas, hasta alcanzar 87.3 mil millones de dólares en 1980 y 93.8 mil en 1982, cayeron a 86.4 en 1982 y 86.2 en 1983, para recuperarse en 1984 a un nivel sin precedentes de 97.5, y volver a caer en 1985 a 91.9 mil millones. Esto es, salvo en 1984, las exportaciones latinoamericanas se han mantenido por debajo del nivel alcanzado ya en 1981.

Si expresamos estos movimientos como tasas porcentuales, encontramos que entre 1976 y 1980 las exportaciones de bienes y servicios latinoamericanos crecieron al 8.1% anual, tasa que se redujo al 7.4% en 1981 y se hizo negativa en 1982 (-7.9%) y 1983 (-0.2%). En 1984, la recuperación en los países avanzados y la recesión en los mercados internos latinoamericanos favorecieron el esfuerzo exportador de la región, cuyas exportaciones totales de bienes y servicios crecieron 13.1%. Pero en

1985 nuevas bajas de los precios de los exportables y del volumen exportado llevaron a las exportaciones latinoamericanas a caer en 5.7%, situándose así 2% por debajo del nivel alcanzado ya en 1981. Más grave y más difícilmente salvable que la caída misma de las exportaciones es el deterioro de los términos del intercambio: la relación de precios del intercambio de bienes latinoamericanos acumula una baja de 16.5% para el período 1980-1985.

El Cuadro AL-6 ilustra la caída de los precios de los exportables latinoamericanos comparando los precios de 1985 con los de 1984 y con los del decenio 1970-1980. Se ve fácilmente que salvo el café, las bananas y el cobre, que tuvieron ligeros incrementos, todos los restantes principales exportables latinoamericanos vieron reducidos sus precios en 1985 (situándose en algunos casos, como el azúcar, la soya y el plomo, aún por debajo de los registrados en los setentas). Durante 1986, los precios de muchos de estos productos continuaron cayendo, como es el caso del petróleo y el estaño, aunque algunos otros como el café se recuperaron.

CUADRO AL-6
 AMERICA LATINA: PRECIOS DE LOS PRINCIPALES EXPORTABLES
 (Dólares corrientes, distintas unidades de peso y medida)

Producto	1970	1984	1985
	1980		
Azúcar cruda	12.8	5.2	3.8
Café (suave)	121.8	147.3	147.8
Cacao	86.3	108.7	101.5
Bananas	11.8	19.0	19.1
Trigo	125.1	153.0	138.0
Maíz	127.5	167.3	135.1
Carne vacuna	82.2	102.6	97.4
Harina de pescado	354.7	373.0	275.0
Soya	232.4	282.0	228.0
Algodón	61.2	80.3	63.8
Lana	131.5	141.6	133.9
Cobre	69.6	62.5	64.6
Estaño	3.9	5.6	5.4
Mineral de hierro	18.3	23.8	22.9
Plomo	25.3	20.1	17.7
Zinc	29.7	40.6	35.6
Bauxita	103.5	165.0	164.3
Petróleo (Venezuela)	10.1	27.0	26.9

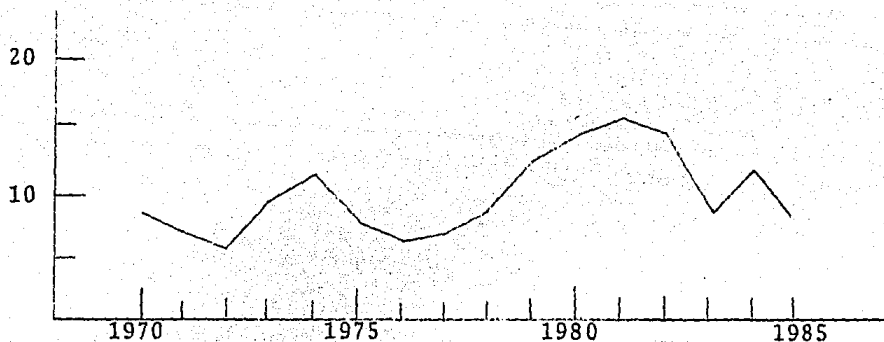
Fuente: CEPAL, "Balance preliminar de la economía latinoamericana-1985", Cuadro 10, en Notas sobre la economía y el desarrollo, No. 424-425, diciembre de 1985.

5. Las tasas internacionales de interés

En 1972 la tasa LIBOR de seis meses se encontraba en un nivel de 6% nominal, y fue creciendo durante los años del primer shock petrolero hasta superar el 12% en 1974. Luego descendió a niveles cercanos al 6% durante los años de petrodólares excedentarios, para reiniciar el alza a partir de 1977 y sobre todo de 1979 (segundo shock petrolero), superando el 15% en 1981, nivel en que se mantuvo hasta que en 1982 inició su tendencia a la baja (esto se aprecia en la Gráfica 2) aunque en 1985 se mantenía todavía más alta que en la primera mitad de los setentas.

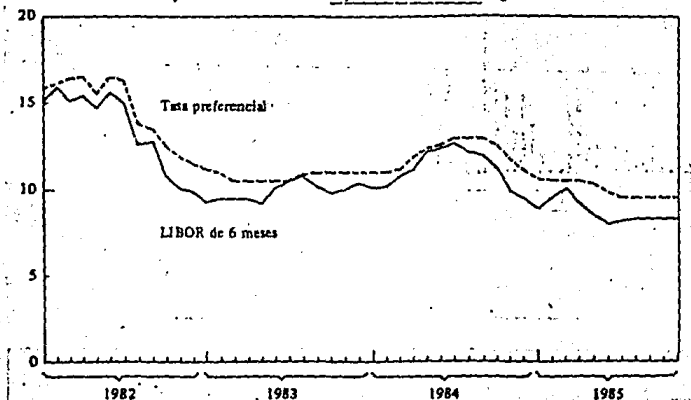
La tasa LIBOR (London Inter-Bank Offered Rate) rige el mercado de eurodólares y buena parte del endeudamiento externo latinoamericano (con bancos europeos). Otra tasa que rige el endeudamiento latinoamericano es la prime rate (tasa prima o tasa preferencial aplicada por los bancos estadounidenses a sus deudores más importantes), que se mantiene más alta aun que la LIBOR (Véase Gráfica 3) por dos razones. Una es que la prime es la tasa preferencial que los bancos estadounidenses aplican a sus deudores más importantes, mientras que la LIBOR es una tasa interbancaria, y por lo tanto más baja

GRAFICA 2
EVOLUCION DE LA TASA LIBOR
(Nominal)



Fuente: CEPAL, La crisis económica internacional, Gráfica 3, y BID, Informe 1985, Cuadro I-2.

GRAFICA 3
Tasa preferencial (prime rate) y LIBOR



Fuente: CEPAL, Balance 1985, Gráfica 8.

que la que los bancos aplican a sus clientes.

La otra es que durante la administración Reagan, la prime rate ha estado presionada al alza por la política monetaria restrictiva de la Federal Reserve (lo que se expresa en los altos niveles de la discount rate, o tasa de descuento, que rige los fondos que los bancos estadounidenses obtienen de la Federal Reserve) y por la ingente necesidad que el gobierno estadounidense tiene de dinero bancario y de ahorros del público para financiar su creciente déficit fiscal (debido en buena medida al armamentismo).

Las altas tasas de interés vigentes en los mercados internacionales de capital afectaron a América Latina de dos formas complementarias. Una, más indirecta, tiene que ver con el efecto frenante que las altas tasas tuvieron sobre la actividad productiva de los países capitalistas avanzados, con lo que frenaron también las importaciones de éstos (y así el comercio internacional y las exportaciones latinoamericanas). La otra, más directa, radica en que el alza de las tasas acrecentó súbitamente el servicio de los cuantiosos préstamos que nuestros países contrajeron a tasa variable en los mercados internacionales, durante los años de crédito fácil y relativamente barato de la segunda mitad de los setentas.

Ahora bien, los países latinoamericanos usualmente contratan préstamos externos con un diferencial sobre la prime rate o sobre la LIBOR, que varía según las condiciones del mercado y el "riesgo" que prestar a uno u otro país implique para el banco prestamista. Según el BID, para América Latina este diferencial o sobretasa solía ser de 0.85 punto porcentual hasta 1981. A partir de 1982, en las operaciones de refinanciación de deudas preexistentes, subió hasta alcanzar un promedio de 1.21 puntos (6), lo que contribuyó a acrecentar aún más los servicios de las deudas renegociadas. Datos de la CEPAL confirman la existencia de altas sobretasas, aunque muestran una tendencia a su disminución. En la primera ronda de renegociaciones (1982/83), doce países firmaron acuerdos con la banca privada, estableciéndose sobretasas que iban desde 2.35 (Honduras) hasta 1.95 (México), con un promedio simple de 2.229 puntos. En la segunda ronda (1983/84) se firmaron seis acuerdos, fluctuando la sobretasa entre 2.00 (Brasil) y 1.50 (México), con promedio de 1.772 puntos. La tercera ronda (1984/85) incluyó once acuerdos, fluctuando entre 1.66

(6) Datos del BID, citados por El Día, México, 27.5.85, p. 8. Compárense estas sobretasas con la mucho más modesta que en promedio se aplica a los países industrializados: 0.42.

(Costa Rica) y 1.13 (México y Venezuela), con promedio de 1.401 puntos (7) .

A esto deberían sumarse todavía las comisiones que los bancos cobran sobre el monto de cada operación de préstamo o renegociación, comisiones que también subieron vertiginosamente en 1982, para morigerarse posteriormente. En la primera ronda de renegociaciones, las comisiones fluctuaron entre 1.50 (Brasil y Panamá) y 1.00 (Costa Rica), con promedio de 1.278 puntos. En la segunda ronda, fluctuaron entre 1.00 (Brasil) y 0.63 (México y Chile), con promedio de 0.795 puntos. En la tercera ronda fluctuaron entre 1.00 (Costa Rica) y cero (México, Ecuador, República Dominicana, Uruguay y Venezuela)(8).

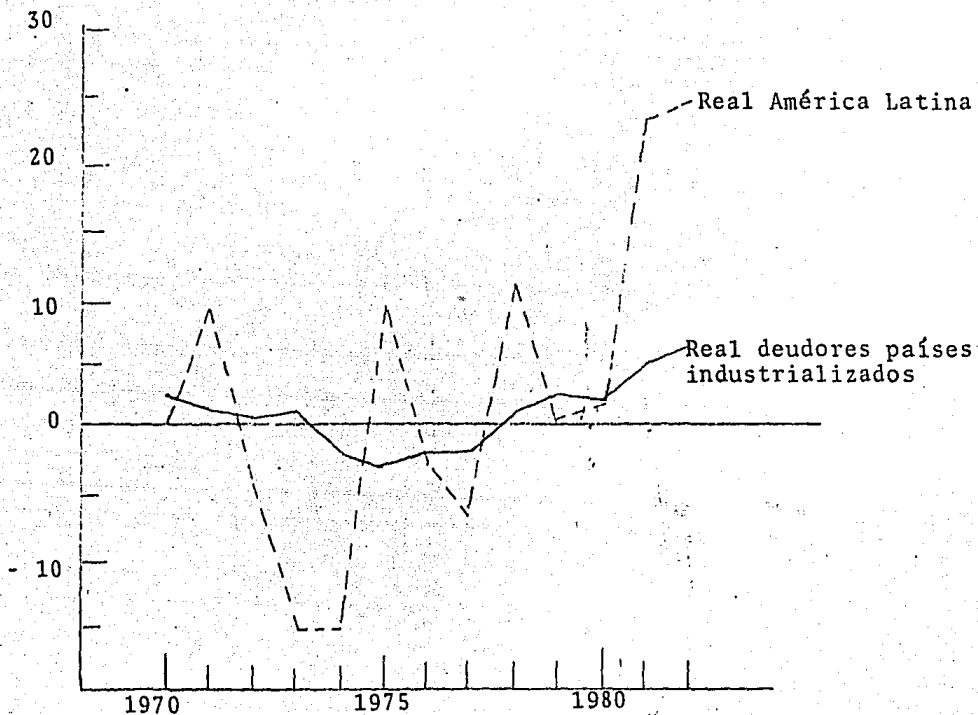
Para que se haga visible la importancia de las tasas de interés, hagamos números redondos: a fines de 1985, América Latina tenía una deuda externa global bruta desembolsada de unos 368,000 mil millones de dólares. Sobre tal volumen de deuda y dadas las condiciones en que fue contratada, un punto de alza en las tasas nominales de interés en Londres y Nueva York significa incrementar en tres mil millones de dólares anuales los pagos de intereses para solamente los cuatro países más endeudados de América Latina: Brasil, México, Argentina y Venezuela.

(7) CEPAL, Balance 1985, Cuadro 18.

(8) Ibidem.

Si deflactamos las tasas nominales de interés por la tasa de inflación simultáneamente existente en los países capitalistas avanzados, y relacionamos este resultado con el precio medio de las exportaciones latinoamericanas, encontramos la tasa real que América Latina paga por los préstamos recibidos. Esta tasa real ha sufrido en los últimos años violentas fluctuaciones, que muestra la Gráfica 4, con una firme tendencia a aumentar a partir de 1979. Así, la tasa real que América Latina pagó pasó de -15% en 1973-74 a más de 24% en 1982 (cabe señalar que esta tasa cuadruplicó la tasa real pagada en ese mismo año por los adeudores de los países centrales, que sólo fue del 6%, e inferior a las tasas nominales).

GRAFICA 4
EVOLUCION DE LA TASA LIBOR
(Real)



Fuente: CEPAL, La crisis económica internacional, Gráfica 3.

6. Los movimientos de capitales

Otra de las formas en que la crisis internacional afectó a los países latinoamericanos fue la reversión del flujo de capitales.

La regla de oro de la inversión capitalista es invertir uno para sacar dos. América Latina aprendió dolorosamente esta lección a partir de 1982, cuando sus siempre escasos capitales comenzaron a irse bajo concepto de pagos de utilidades e intereses, o simplemente a fugarse masivamente al exterior.

La fuga de capitales es, por su carácter no registrado, difícilmente mensurable. Según el Manufacturers Hanover Trust, la fuga de capitales de América Latina entre 1979 y 1982 (antes de que se sintieran los peores efectos de la crisis latinoamericana) alcanzó a los 100,000 millones de dólares (un tercio de los cuales correspondió a México)⁽⁹⁾. La Federal Reserve calcula que por lo menos un tercio de los 252 mil millones de

(9) Cit. por Raymundo Riva Palacio, "Efectos del deterioro financiero", en Excélsior, 2 de enero de 1984, sección Financiero-Cultural, p. 1 y 4.

dólares en que se incrementó la deuda externa contraída por Argentina, Brasil, Chile, Venezuela y México entre 1974 y 1982 fueron utilizados para comprar bienes en el exterior o bien fueron ingresados en cuentas bancarias en el extranjero. (10) Esto es, 84 mil millones de dólares. El Banco de Pagos Internacionales estima que la fuga de capitales alcanzó "por lo menos 50 mil millones de dólares" entre 1978 y 1982. (11) Según el Banco Mundial, hasta 1982 la fuga de capitales fue de 26,500 millones de dólares en México, 22,000 en Venezuela, 19,200 en Argentina, y sólo 3,500 en Brasil (12) (único país que mantuvo un sistema de control cambiario durante fines de los setentas y primeros años de los ochentas).

Más allá de la masiva fuga de capitales, interesa registrar la abrupta disminución del flujo de inversiones y préstamos del exterior, que a partir de 1982 se hizo bien inferior a los pagos netos de utilidades e intereses, lo que provocó la rotunda reversión o cambio de signo del saldo neto de los flujos de capitales hacia y desde América Latina.

(10) Cit. por DPA, en El Día, 12-VII-84, p. 11.

(11) Ibidem.

(12) Cit. por AFP, en El Día, 4-VII-85, p. 9.

El Cuadro AL-7 indica bien a las claras como América Latina ha tenido que contribuir entre 1982 y 1985 con un total de 106,300 millones de dólares a la recuperación económica de los países capitalistas avanzados. Resaltan por un lado, la notoria disminución del ingreso de nuevos capitales (que pasó de más de 37 mil millones de dólares en 1981 a un promedio de 6 mil para el trienio 1983-1985) y la elevación de los pagos de utilidades e intereses.

Dado que la expansión económica experimentada hasta 1981 por buena parte de los países de la región se basó fuertemente en el aflujo de capital extranjero directo o de préstamo, la reversión del flujo de capitales agudizó dramáticamente el crack latinoamericano. La reversión del flujo de capitales tuvo origen, en su mayor parte, en la desconfianza de los grandes bancos privados transnacionales.

En efecto, cuando en agosto de 1982 México anunció que ya no podría cumplir puntualmente con el servicio de su deuda externa, los bancos repentinamente percibieron que América Latina tendría muchas dificultades para hacer frente a su enorme deuda (que ya en ese entonces montaba a 318,000 millones de dólares, frente a los 67,000 millones de 1975), e inmediatamente suspendieron nuevas operaciones "voluntarias" de préstamo. Ante la crítica situación, organismos como el Fondo Mone-

tarío Internacional y el Banco de Pagos Internacionales intervinieron en "auxilio" de diversos países, el primero suministrándoles créditos contingentes (stand-by) a cambio de la aplicación de políticas de ajuste recesivas, el segundo mediante préstamos-puente que permitieron mal que mal ir pagando las amortizaciones de préstamos anteriores (igual finalidad cumplieron los préstamos-puente del Tesoro de los Estados Unidos a diversos países latinoamericanos). Los bancos privados reanudaron luego operaciones de préstamo de menor cuantía, en lo que podríamos llamar mercado "obligado": esto es, en operaciones de "salvataje" impulsadas por el FMI, el gobierno estadounidense y los más grandes bancos acreedores, operaciones que sirvieron para que países en situación crítica no entraran en cesación de pagos.

CUADRO AL-7

MOVIMIENTOS DE CAPITAL DESDE Y HACIA AMERICA LATINA
(miles de millones de dólares)

Año	Ingresos netos de capital	Pagos netos de utilidades e intereses	Saldo
1980	29.5	17.9	11.6
1981	37.3	27.1	10.2
1982	19.8	38.7	-18.9
1983	3.0	34.2	-31.2
1984	10.3	36.1	-25.8
1985	4.7	35.1	-30.4
	37.8	-144.1	-106

Fuente: Balance 1985, cuadro 14.

7. Estallido de la crisis latinoamericana

La interrupción del flujo de préstamos y las adversas condiciones internacionales rápidamente provocaron el estrangulamiento externo: balanzas desfavorables, escasez de divisas, dificultades para importar y para servir la deuda externa.

El estrangulamiento externo fue inmediatamente seguido de una crisis económica general "gracias" a las políticas de ajuste usualmente practicadas, que buscan deprimir el nivel de la actividad económica interna para sanear las balanzas externas.

Estas políticas por lo general incluyen: devaluación, topes salariales, concentración aún mayor del ingreso, restricción del consumo privado y la inversión reproductiva, altas tasas internas de interés, reducción del gasto público y del déficit fiscal, por lo tanto, disminución de la demanda agregada y del nivel de la actividad productiva. Todo ello con el declarado fin de reordenar la economía, mejorar las balanzas externas, y controlar la inflación. Aunque como esta última es, al menos en un principio, clave de toda política de "ajuste" desfavorable a los sectores asalariados y de renta fija, lo que en realidad sucede es que aumenta.

La devaluación tiene, por empezar, un efecto inflacionario: al subir bruscamente el precio relativo del dólar, los demás precios relativos - con la excepción del precio de la fuer-

za de trabajo y de la moneda nacional, que el Estado puede mantener deprimidos- entrarán en una carrera para emparejarse tanto como sea posible. La devaluación también provoca inflación al aumentar el precio en moneda nacional de los insumos, tecnología y equipos importados y de los bienes con ellos fabricados, y al aumentar también la cuantía en moneda nacional de las deudas externas de las empresas, que reajustan entonces sus precios al alza.

La devaluación es justificada por la suposición de que elimina o reduce la especulación contra la moneda nacional y la fuga de capitales, a la vez que contribuye a mejorar la balanza comercial. Lo primero, debido a que un dólar caro desincentiva su atesoramiento y hace sumamente onerosa la fuga de capitales (pero este efecto queda neutralizado si la población tiene la expectativa de que habrá ulteriores devaluaciones). Lo segundo, porque el encarecimiento (en moneda nacional) de las importaciones tiende a hacerlas disminuir, mientras que paralelamente los exportadores pueden obtener una rentabilidad adecuada (en moneda nacional) de la colocación de sus productos a menores precios (en dólares) en el mercado internacional (este último efecto opera sólo sobre aquellas exportaciones cuya demanda es elástica con relación a su precio).

Para que estos efectos positivos se produzcan, es necesario que la devaluación sea mayor que la inflación. Pero como la devaluación a su vez causa inflación, es fácil caer en la espiral devaluación-inflación-devaluación.

Como el Estado y las empresas no pueden ya descansar tan pesadamente en el crédito externo, que es ahora muy caro y escaso, se pone el acento en la captación de ahorro interno, para lo cual: a) se concentra aún más el ingreso en aquellos reducidos sectores de la población con mayor propensión marginal a ahorrar (los más acaudalados) y se comprime el ingreso de aquellos otros con mayor propensión marginal a consumir (los asalariados, que consumen -comen- prácticamente todo el ingreso que perciben), y b) se aumentan las tasas internas de interés bancario. Ambas políticas son inflacionarias. La concentración del ingreso, porque se hace en la forma más rápida y sencilla: trasladar ingresos desde los sectores asalariados hacia los propietarios del capital, comprimiendo los salarios a la vez que se permite que los precios suban libremente. El aumento de las tasas de interés, porque el alto costo del dinero repercute, obviamente, en la estructura de costos de las empresas, que lo trasladan a sus precios; se piensa que este último efecto puede ser compensado porque muchas empresas, al

igual que muchos consumidores, se abstienen de recurrir al crédito, con lo que la inversión reproductiva y el consumo privado bajan, haciendo así -junto con un gasto público reducido- decrecer la demanda agregada, lo que se supone -contra toda evidencia empírica- tiene un efecto deflacionario (la realidad es que todo esto lleva más bien a la "estanflación": estancamiento con inflación).

Cabe preguntarse: si ni las empresas ni los consumidores recurren al crédito bancario, ¿para qué sirve entonces la masa de dinero que -gracias a la concentración del ingreso y las altas tasas de interés- captan los bancos? Sencilla y declaradamente, para paliar el déficit fiscal con "dinero sano", "recursos genuinos", no nacidos de la inflacionaria emisión de moneda. En otros términos, gran parte del acrecido ahorro interno va a parar al Estado, que se endeuda así con la banca nacional -y también con los particulares-, mediante la emisión de bonos, certificados de tesorería, etc. Esto, que desde el punto de vista económico parece muy sano, desde el punto de vista social es nefasto: el Estado financia parte de su gasto endeudándose: esta deuda representa intereses que pagar (=aumento a futuro del gasto público); los intereses son pagados por el conjunto de los contribuyentes y cobrados por los

bancos y ahorristas (los sectores acaudalados nacionales y también extranjeros); ergo, la concentración del ingreso se refuerza cada vez más .

La reducción del gasto público es uno de los elementos medulares de las políticas de ajuste. Si en la etapa precrisis -en países que buscaron industrializarse- el gasto público había dinamizado la economía, en esta nueva etapa signada por la "austeridad", el gasto y el déficit fiscales deben reducirse, y el Estado debe destinar buena parte de sus recursos (en ocasiones, hasta la mitad) al pago de capital e intereses sobre sus deudas. La restricción del gasto público significa: paralización de las obras públicas, congelación o reducción del personal del Estado y de sus salarios reales, congelación o reducción del gasto social (educación, salud, etc.). La reducción del déficit significa todo ello y además: ajuste al alza de las tarifas de los servicios públicos y de los impuestos (sobre todo de aquéllos más fácilmente recaudables y menos evadibles, y sobre los que se asienta la estructura impositiva de los más de nuestros países: los impuestos al consumo y al trabajo asalariado). El resultado final, como se dijo más arriba, es la disminución de la demanda agregada.

En efecto, si el Estado y muchas empresas tenían ya dificultades nacidas de sus deudas externas, de la imposibilidad de importar, de las tasas de interés, etc., las dificultades de las empresas (¡para qué hablar de las de los trabajadores!) se harán mayores cuando los salarios pierdan poder adquisitivo y cuando haya cada vez menos asalariados (por el aumento de la desocupación): la demanda agregada cae, las empresas disminuyen su ritmo de producción, algunas cierran, muchas despiden trabajadores, la masa de desocupados crece y presiona a la baja -en precios relativos- a los salarios, la demanda agregada cae aún más y así la fase depresiva del ciclo se profundiza cada vez más.

8. La coyuntura de 1985: continúa el estancamiento

Durante 1984 América Latina logró revertir en alguna medida la tendencia descendente de su evolución económica (tendencia iniciada en 1981 y profundizada al estallar en 1982 la crisis de pagos externos). Esto hizo pensar a algunos que 1985 sería el año de la recuperación.

Los datos preliminares para 1985 destruyeron este fácil optimismo e hicieron ver, una vez más, que mientras los gobiernos latinoamericanos -pese a la oposición de sus pueblos- sigan poniéndose como principal objetivo de sus políticas económicas el servir a todo trance la impagable deuda externa, no habrá expansión económica ni progreso social posibles.

En efecto, como se dijo más arriba, el crecimiento del PIB global regional fue en 1985 muy escaso: 2.8%, que se compara desfavorablemente con el 3.2% logrado en 1984. Más como la población se incrementó en 2.3%, el PIB per cápita creció sólo 0.5% (0.8% en 1984). Con estas tasas de crecimiento, el PIB per cápita de 1985 fue 8.9% más bajo que en 1980 (cuando alcanzó el nivel de 982 dólares constantes de 1970) y se situó en el nivel alcanzado ya en 1977 (897 dólares constantes de 1970). (Véase Cuadro AL-1).

Pero el panorama es en realidad peor, porque estas cifras para el conjunto de la región se ven infladas por el amplio crecimiento registrado en 1985 por la economía brasileña (8%) que por sí sola aporta un tercio del PIB latinoamericano. Si excluimos a Brasil de la cuenta, encontramos que en 1985 el crecimiento del PIB global fue de sólo 0.8%, y que el PIB per cápita se redujo 1.5%. Más aún: el PIB per cápita disminuyó en la mitad de los países latinoamericanos.

En otros términos: el nivel de vida promedio de los latinoamericanos es hoy -con la notoria excepción de Cuba, que creció 34.1% entre 1980 y 1985⁽¹³⁾ - similar al de 1977, e inferior al de 1980. No sólo no hay avance, sino que también hay retroceso. Retroceso, además injustamente distribuido, si tenemos en cuenta que en los últimos años se ha producido, en la mayoría de los países latinoamericanos, un proceso de transferencia de ingreso que ha permitido a los sectores acudados sobrellevar la crisis sobre las espaldas del pueblo trabajador, aprisionado entre los topes salariales y el alza de los precios de los bienes básicos de consumo.

(13) Los datos para Cuba no están incluidos en nuestros datos para la región latinoamericana.

El Cuadro 8 indica que en casi todas las siete principales economías latinoamericanas las remuneraciones reales medias han caído en 1985 en relación con 1984 (y en algún caso, como México, continúan por debajo de las de 1980). Las excepciones son Brasil y Uruguay, donde en 1985 las remuneraciones aumentaron al instalarse gobiernos democráticamente electos (al igual que en 1984 sucedió en Argentina).

CUADRO AL-8
REMUNERACIONES REALES MEDIAS
Indices promedios anuales (1980=100)

País	1980	1984	1985*
Argentina	100.0	131.5	117.2
Brasil	100.0	106.2	116.5
Colombia	100.0	118.7	113.4
Chile	100.0	97.4	93.2
México	100.0	74.6	68.4
Perú	100.0	74.7	59.5
Uruguay	100.0	77.3	86.8

* Datos hacia mediados del año.

Fuente: CEPAL, Balance 1985, Cuadro 6.

Mientras las remuneraciones reales bajan, la inflación continúa rampante, como muestra el Cuadro 9. Para el conjunto de la región, el promedio ponderado (por la población) del

alza de los precios al consumidor pasó del 185.2% registrado en 1984 al 328.3% en 1985. (14)

El Cuadro AL-9 muestra también que salvo en Argentina, donde el controvertido Plan Austral frenó la inflación al costo de una severa recesión, en todas las restantes principales economías latinoamericanas el aumento de los precios al consumidor fue mayor en 1985 que en 1984. De hecho, en 1985 la inflación creció en 14 países de la región y disminuyó sólo en seis.

CUADRO AL-9
ALZA DE LOS PRECIOS AL CONSUMIDOR, EN %

País	1980	1984	1985
Argentina	87.6	688.0	463.3
Brasil	95.3	203.3	217.9
Colombia	26.5	18.3	23.5
Chile	31.2	23.0	26.5
México	29.8	59.2	63.7
Perú	59.7	111.5	169.9(15)
Uruguay	42.8	66.1	77.8
América Latina (ponderado)	56.1	185.2	328.3

Fuente: CEPAL, Balance 1985, Cuadro 5.

- (14) Ciertamente es que estas cifras incluyen la estratosférica tasa boliviana de inflación (11,291.6% en 1985). Si excluimos a Bolivia de la cuenta, la inflación latinoamericana ponderada por la población fue de 144.7% en 1985 (contra 152.0% en 1984).
- (15) El dato anual para Perú encubre una diferencia fundamental: la tasa mensual de inflación cayó bruscamente (de más del 10% a alrededor del 3%) a partir de septiembre de 1985, cuando comenzaron a surtir efecto las políticas del gobierno aprista instalado el 28 de julio.

Los datos desmienten la tesis, sustentada por muchos gobiernos y en general por los sectores patronales, de que los incrementos salariales son causa principal de la inflación: pese a la caída de las remuneraciones reales, los precios siguen al alza. Y confirman una tesis opuesta: pese al discurso antiinflacionario de los gobiernos, éstos toleran la inflación, pues ésta es el principal mecanismo de ajuste económico, al transferir ingresos desde los sectores asalariados hacia los no asalariados, esto es, hacia el capital. Se espera con esto que concentrando ingresos en las capas acaudaladas y el sector del capital, éstos ahorrarán e invertirán su excedente en el país, en lugar de fugarlo hacia el exterior. Esta esperanza es ingenua, ya que la inversión depende de la tasa y seguridad de la ganancia obtenible en el propio país y en el exterior. Aunque las políticas económicas buscan mantener elevada la tasa de ganancia, la fuga de capitales continúa, porque la crisis y los eventuales estallidos sociales que puedan acompañarla hacen poco segura la inversión reproductiva.

9. Orígenes de la crisis

Como ya se señaló más arriba, los gobiernos y algunos organismos como la CEPAL tienden a atribuir la crisis latinoamericana fundamentalmente a factores externos como el alza de las tasas internacionales de interés, la apatía del comercio internacional, el deterioro de los términos del intercambio y la contracción del flujo de capitales externos. Por otro lado, los bancos acreedores y otros organismos como el FMI, sin negar la existencia de los factores anteriores, ponen el acento más bien en el mal manejo de los fondos obtenidos en préstamo, que no alcanzaron a producir el rédito suficiente para su devolución (con más los intereses) en los plazos pactados, en un marco de políticas económicas exageradamente expansionistas.

Ambas explicaciones anteriores apuntan a aspectos parciales de los orígenes de la crisis, y descuidan lo que debe destacarse como más acertada explicación de la crisis: el fracaso del modelo de "desarrollo desde afuera" que se ha venido aplicando en la región desde mediados de los sesentas, muchas veces manu militari, y su vinculación con la economía internacional.

Este modelo, más comúnmente conocido como modelo de desarrollo asociado al capital trasnacional, basó el crecimiento económico en el capital, la empresa, la tecnología y aun las pautas de vida y consumo de los países capitalistas avanzados, notoriamente Estados Unidos. Durante los años sesentas y setentas, los gobiernos latinoamericanos promovieron el ingreso de masivos capitales (directos y de préstamo), y facilitaron la instalación de empresas trasnacionales en los sectores de punta. Esto era coherente con una situación política en que los movimientos populistas y reformistas de ancha base popular iban siendo desplazados (o transformándose) en favor de alianzas y proyectos donde las élites industrial, financiera y (en muchos países) terrateniente, junto con las clases medias altas y las fuerzas armadas, tenían un peso renovado y decisivo y pugnaban por la "eficiencia" económica y la vinculación (cultural, comercial, empresarial y militar) con Estados Unidos.

Podría decirse que se quiso "importar" el crecimiento económico, un particular tipo de crecimiento económico imitativo de constelaciones de recursos (humanos, materiales, tecnológicos) muy diferentes de los que dispone América Latina. Pocos años después, estamos pagando las consecuencias: los capitales importados están llevándose sus intereses, las empresas

transnacionales sus ganancias, las tecnologías ajenas a nuestras necesidades y posibilidades siguen generando regalías y desempleo, la estructura productiva sigue siendo dependiente y distorsionada, y las clases medias y altas claman (hacia la derecha muchas veces) por el encarecimiento o desaparición de las importaciones suntuarias y superfluas a que estaban acostumbradas.

No podría ser de otro modo: el capital transnacional no llegó a América Latina a hacer filantropía, sino para sacar dos (o más) dólares allí donde puso uno. Las clases dominantes latinoamericanas y sus gobiernos se entregaron (se asociaron) a un capital transnacional ávido de maximizar en el Tercer Mundo una tasa de ganancia decadente en los países centrales. Y hoy es el pueblo trabajador quien sufre los programas "de ajuste" y paga la crisis y la deuda.

BIBLIOGRAFIA DEL CAPITULO I

- Bortz, Jeffrey, "La deuda latinoamericana y los ciclos de la economía mundial", en Investigación económica, 175, enero-marzo de 1986, pp. 263-289.
- Samuelson, Paul A., Curso de economía moderna, Aguilar, Madrid, 1972.

Publicaciones institucionales:

- Banco Interamericano de Desarrollo:
 - Progreso económico y social en América Latina, Informe 1985, Washington, 1986.
 - Progreso económico y social en América Latina, Informe 1986, Washington, 1987.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe:
 - La crisis económica internacional y la capacidad de respuesta de América latina, E/CEPAL/G.1249, 28 de julio de 1983.
 - La economía de América Latina en 1982: evolución general, política cambiaria y renegociación de la deuda externa, E/CEPAL/G.1280, 1984.
 - Políticas de ajuste y renegociación de la deuda externa en América latina, LC/G.1332, 1984.
 - "Balance preliminar de la economía latinoamericana-1985", en Notas sobre la economía y el desarrollo, No. 424/425, diciembre de 1985.
 - "Balance preliminar de la economía latinoamericana-1986", en Notas sobre la economía y el desarrollo, No. 438/439, diciembre de 1986.

PARTE SEGUNDA

ELEMENTOS TEORICOS

II. TEORIAS ECONOMICAS Y FORMACION DE POLITICAS PUBLICAS.

Tres son los elementos principales que confluyen en la formación de políticas públicas de índole económica: la situación económica (los condicionantes estructurales y la evolución de la coyuntura); las presiones y reacciones de los actores sociales, que se manifiestan tanto en adhesión y/o oposición a la acción del Estado como en la presencia de tendencias divergentes al interior de éste; y las teorías económicas a las cuales adscriben los responsables de la política económica y los actores sociales que influyen en su formación.

En el presente capítulo estudiaremos las teorías económicas que más han influido en las décadas de los setentas y los ochentas en la formación de políticas económicas en América Latina. Entre ellas destacan, por la amplia acogida que han tenido(en momentos y por agentes alternativos) entre los responsables de la política económica y los actores sociales, corrientes que como el keynesianismo, el estructuralismo y el neoestructuralismo proclaman la intervención del Estado en la promoción del desarrollo y la justicia social, y otras que como el neoclasicismo y el monetarismo preconizan la "subsidiariedad" del Estado y el libre juego de los mercados.

1. Antecedentes

Dentro de las teorías económicas no marxistas⁽¹⁾ podemos distinguir cuatro grandes momentos: el clasicismo (Smith, Malthus, Ricardo), el neoclasicismo (Walras, Jevons, Marshall, Pigou, Pareto, y su continuador moderno, Hayek), el keynesianismo (Keynes y sus discípulos y revisores: Samuelson, Robinson, Tobin), y el monetarismo y algunas otras corrientes a él vinculadas (Friedman, Johnson, Laffer).

Los clásicos se enmarcaban, en general, dentro del más estricto liberalismo económico, haciendo de la máxima de Quesnay: laissez-faire, laissez-passer, el principio inspirador de todos sus análisis teóricos y de sus recomendaciones de política. Las tendencias al estancamiento, que tanto preocupaban a los clásicos, podrían ser superadas si se evitaba todo tipo de intervención exógena en el funcionamiento natural de la economía, y se dejaba a los individuos en libertad de buscar su propia satisfacción. En palabras de Smith:

(1) Que son, precisamente, las que efectivamente han influido en la formación de políticas económicas en América Latina (con la excepción de Cuba). Nuestra presentación se basa en buena medida en Villarreal, pp. 13-313, y en Guillén, pp. 16-26.

Ningún individuo se propone, por lo general, promover el interés público, ni sabe hasta qué punto lo promueve. Cuando prefiere la actividad económica de su país a la extranjera, únicamente considera su seguridad... sólo piensa en su ganancia propia; pero en éste como en muchos otros casos, es conducido por una Mano Invisible a promover un fin que no entraba en sus intenciones... pues al perseguir su propio interés, promueve el de la sociedad de una manera más efectiva que si esto entrara en su designio. (2)

La mano invisible del mercado produciría el ajuste entre la oferta y la demanda tanto como una adecuada (igualitaria) distribución del producto social entre las clases que contribuyen a su formación, de modo de asegurar la reproducción ampliada del capital.

Si bien ideológicamente los clásicos eran individualistas, su perspectiva teórica -esto es particularmente notorio en Ricardo- se centraba en el nivel macro: las tendencias al estancamiento, las crisis, la riqueza de la nación, la distribución de la misma entre las clases, eran sus preocupaciones centrales.

(2) Adam Smith, p. 395.

En cambio, los neoclásicos, a partir de la ley de Say (toda oferta crea su propia demanda) rechazan la posibilidad de que existan crisis de sobreproducción o sobreacumulación. Consideran que la crisis y el desempleo son meramente temporales o friccionales, o resultado de la innecesaria e indebida intervención de factores exógenos (Estado, sindicatos) en el funcionamiento natural de la economía. Mutilan así la riqueza del pensamiento clásico en lo que hace al estudio de la participación de las clases sociales en la producción y distribución de la riqueza y al análisis de los grandes agregados económicos, y centran su elaboración teórica en el nivel micro. Nivel en que suponen que en condiciones de racionalidad y competencia perfectas tanto los consumidores como las firmas son libres de tomar sus decisiones. Decisiones que, de no ser interferidas, llevarán al ajuste de todos los mercados y a la expansión económica global.

En el mundo de la teoría neoclásica, según Villarreal: .existe perfecta flexibilidad de los precios y salarios al alza como a la baja; esto es, precios y salarios responden con rapidez y flexibilidad a cualquier exceso o deficiencia de demanda u oferta en sus respectivos mercados. El mercado es el mecanismo autocorrector de los eventuales desajustes del capitalismo.

dado el supuesto anterior, lo único que se requiere para lograr equilibrio con pleno empleo -y por lo tanto maximizar el producto nacional-, es dejar que opere y reine el "libre juego de las fuerzas de mercado", esto es, el mecanismo de ajuste automático: el sistema de precios. (3)

El neoclasicismo fue la formulación más extrema y elaborada del liberalismo económico, y correspondió en el tiempo con la primacía del liberalismo político. En suma, el Estado debía limitarse a defender la seguridad interior y exterior de la nación y a administrar justicia ("Estado gendarme"). Todas las demás actividades económicas debían ser realizadas libremente por los individuos. Se produce así una disociación teórica entre lo político y lo económico, entre la sociedad política y la sociedad civil, y se establecen la igualdad formal de los ciudadanos ante la ley y de las firmas y los consumidores ante

(3) Villarreal (a), p. 53. Cabe hacer notar que Villarreal, como Keynes, llama teoría "clásica" a la que nosotros venimos considerando, siguiendo un uso generalmente más aceptado, como teoría "neoclásica".

el mercado. Derivaciones modernas de este liberalismo son la teoría política de Parsons y algunos de sus seguidores estadounidenses, que postulan la existencia de un "mercado político" con reglas de funcionamiento semejantes a las del mercado de bienes y servicios.

Ahora bien: cabe señalar (con Poulantzas) que la pretendida no-intervención y neutralidad del Estado en la vida económica son, para el siglo XIX y XX, las formas específicas con que el Estado garantiza (interviene en) la producción de plusvalor y su acumulación como capital. Esto puede parecer paradójico pero no lo es: en la época del capitalismo competitivo en expansión, el Estado "se retrae" y deja a los mercados la asignación de recursos, la fijación de precios y la determinación de volúmenes de producción. Pero no por ello "no interviene"; sí interviene, en la provisión de condiciones generales para la producción (seguridad, caminos, etc.), en la defensa del capital nacional en su marcha expansiva (colonialismo, imperialismo, guerra), y sobre todo en la reproducción de la fuerza de trabajo (aparatos represivos e ideológicos del Estado, pero también su intervención -legislación protectora del trabajador- para evitar la extinción por superexplotación de la clase trabajadora).

La crisis de 1929 y la depresión que la siguió conmovieron teórica y prácticamente el paradigma neoclásico, que por décadas quedó con muy pocos defensores y aplicadores. Aun antes de la aparición de la teoría general de Keynes se hizo evidente que para superar la crisis económica y evitar la crisis política revolucionaria que se temía pudiera acompañar a la primera, era necesaria la activa intervención del Estado.

Keynes destruyó teóricamente el postulado básico de los neoclásicos: que el libre juego de la oferta y la demanda lleva automáticamente al nivel de equilibrio de pleno empleo. Demostró a nivel teórico lo que a nivel empírico estaba sucediendo en los años treinta: que es posible un equilibrio situado por debajo del pleno empleo; más aún, que la economía tiende a equilibrarse por debajo del pleno empleo. Considerando irracional esta situación, Keynes postuló que la intervención del Estado es necesaria para expandir la demanda efectiva y llevar así al equilibrio de pleno empleo.

Según Villarreal,

A partir de la teoría de Keynes se puede deducir su proyecto de ideología político-social. Por una parte se tiene que Keynes es un defensor de la planificación social, sin la cual las crisis del sistema capitalista son inevitables. Empero, desde el punto de vista de la actividad del Es-

tado en la economía, surgen dos Keynes, uno "reformista" cuando al Estado le asigna un papel más bien regulador, y otro "radical", cuando el Estado asume la principal responsabilidad en el proceso de formación de capital. (4)

De la obra liminar de Keynes surgieron diversos desarrollos teóricos y políticas económicas que coincidían en lo siguiente: el Estado debe incrementar la demanda efectiva para llegar al pleno empleo; las tasas de interés se deben mantener bajas para estimular la inversión reproductiva y el consumo; la mejora de los salarios reales es positiva en la medida en que estimula la demanda efectiva; con una racionalidad de largo plazo que sólo el Estado posee como agente económico, es necesario buscar puntos de equilibrio entre consumo e inversión y entre los ingresos de los distintos factores de la producción (entre "cañones y mantequilla", diría Samuelson) (5). El keynesianismo contribuyó, en suma, a la fundamentación teórica del Estado interventor y benefactor, que buscaba conciliar los intereses del trabajo y el capital.

(4) Villarreal (a), p. 63.

(5) Samuelson, pp. 18-23, hace referencia a la necesidad de encontrar puntos de equilibrio entre producciones alternativas.

Si la crisis de 1929 y la depresión que la siguió pusieron en tela de juicio al paradigma neoclásico, la crisis de los setentas vino a sacudir al paradigma keynesiano y permitió el reflatamiento del neoclasicismo, bajo el nombre moderno de monetarismo. La prolongada crisis en que el capitalismo avanzado entró a principios de los setentas, de la cual no logra todavía salir, fue adjudicada precisamente al keynesianismo y sus consecuencias directas o indirectas sobre la formación de políticas públicas.

El déficit fiscal, la creación excesiva de moneda, la exagerada intervención del Estado en la vida económica y social, la elevada presión impositiva, la elevación artificial de los salarios debida a la presión sindical, las restricciones al funcionamiento de los mercados, fueron algunos de los villanos denunciados por los "nuevos economistas".

Defensores obstinados del viejo neoclasicismo, como Hayek; ideólogos con gran éxito de librería que reflataban con ropaje moderno al neoclasicismo, como Friedman; teóricos del lado de la oferta que resucitaban a Say y descubrían los nefastos efectos de una presión impositiva elevada, como Laffer; y el siempre vigilante FMI, censor de las políticas económicas de los países subdesarrollados en crónica crisis de balanza de pagos.

Estas fueron algunas de las corrientes, personalidades e instituciones que durante los setentas se lanzaron al ataque contra el Estado benefactor keynesiano. Ataque en el que, de la mano de las políticas económicas de gobiernos como los de Thatcher en Inglaterra, Reagan en Estados Unidos y Chirac en Francia, infligieron serias heridas a su adversario. Que, no por herido, está muerto.

La "vuelta al mercado", la subsidiariedad estatal, el papel de la libre competencia que preconizan los "nuevos economistas" no implican una vuelta al capitalismo competitivo decimonónico. Si bien las ideas que se barajan son en esencia las mismas que las neoclásicas, hay dos grandes diferencias.

- en el nivel teórico, los nuevos economistas monetaristas ya no pueden desentenderse, como sí lo hicieron sus abuelos neoclásicos, de los agregados macroeconómicos; la preocupación por el crecimiento y la repartición justa del producto están demasiado acendradas en la conciencia de la población como para que los "nuevos economistas" simplemente la ignoren; más bien, lo que nos sugieren es que el crecimiento y la justa repartición del producto nos llegarán por la acción del mercado, más que por la del Estado;
- el de hoy es un mundo dominado por los monopolios; si la

ficción neoclásica de firmas y consumidores iguales ante el mercado tuvo alguna vez cierto remoto parentesco con la realidad, hoy se ha perdido completamente; de modo que la vuelta al mercado significa actualmente, en rigor de verdad, el imperio de la salvaje ley de la selva monopólica, en detrimento de sindicatos y trabajadores, de la pequeña burguesía independiente, de la empresa mediana y pequeña no tecnificada, entre otros.

América Latina no podía ser una excepción a la pugna entre los partidarios de las diversas corrientes del monetarismo y del Estado "subsidiario" y los partidarios del keynesianismo y del Estado benefactor. Más aún, América Latina se constituyó durante los años setenta (y en algunos países antes, en ocasión de los planes de estabilización apoyados/exigidos por el FMI) en campo pionero de la pugna, que en esta región del mundo no se dirimió en el nivel académico y ni siquiera en el electoral, sino en la dura realidad de las dictaduras que, manu militari, impusieron la mano invisible del mercado. (6)

Sin embargo, en América Latina los "nuevos economistas" tienen, además del keynesianismo, otro adversario: una corriente

(6) La expresión es de Villarreal.

de pensamiento económico-social generada en la propia región, el estructuralismo o desarrollismo de raíz cepalina.

América Latina es el más avanzado de los tres continentes subdesarrollados. No ha de llamar entonces la atención que precisamente aquí haya surgido la preocupación teórica por el desarrollo, por ese proceso que -se pensó y se sigue pensando todavía por algunos- nos sacaría del atraso y nos permitiría obtener niveles de vida y de autosuficiencia nacional comparables con los de los países avanzados.

Las "teorías del desarrollo" nos indicaban por qué caminos avanzar más rápido y con mayor seguridad. Si bien existen algunas teorías del desarrollo originadas en los países avanzados, que generalmente tomen a éstos como iniciadores de un camino que los países subdesarrollados deberían retomar y recorrer más aceleradamente (Rostow, Kusnetz), las que en realidad han tenido mayor relevancia en la formación de políticas en América Latina han sido las originadas en la propia región: muy en particular las vinculadas con la CEPAL.

Aunque vinculadas más bien con el largo plazo, las teorías estructuralistas tomaron mucho del keynesianismo para justificar la regulación estatal de la actividad económica. Sin embargo, a diferencia del keynesianismo, en el estructuralismo

la intervención estatal no se concibe básicamente como anticíclica, sino como promotora del desarrollo y del cambio social.

El estructuralismo desdeñó las explicaciones tradicionales de la inflación, fenómeno que aunque con diversa intensidad afecta crónicamente a los países latinoamericanos, y postuló que la misma surge de desequilibrios estructurales que las políticas monetarias de contracción de la demanda no pueden afectar. La vía para la superación de la inflación sería entonces lograr un crecimiento equilibrado de los diversos sectores de la economía.

Sin embargo, del análisis estructuralista no surge un remedio o política de corto plazo contra la inflación. Por lo tanto, en países de inflación tradicionalmente alta, como Chile, Argentina, Brasil, comenzó a desarrollarse un enfoque de análisis de la inflación, que retoma elementos del estructuralismo y del neoclasicismo, y que podemos llamar "neoestructuralista".

A continuación, examinaremos las consecuencias que para la formación de políticas públicas tienen estos diversos enfoques: el keynesianismo, el neoclasicismo/monetarismo, el estructuralismo o desarrollismo, y el neoestructuralismo.

2. El keynesianismo

Héctor Guillén Romo resume así las consecuencias que para la política económica tiene el pensamiento keynesiano:

El papel del Estado se reduce a actuar en la dirección de una estabilización de la coyuntura, es decir, realizar un crecimiento económico lo más regular posible.

El Estado debe modificar el nivel de la demanda global para intentar alcanzar el pleno empleo sin inflación.

En ausencia de pleno empleo, el Estado puede dinamizar la coyuntura aumentando sus gastos y frenarla en situación inflacionista gracias a restricciones presupuestales. Pero, claro está, en Keynes la estabilización no se limita a la política presupuestal. El Estado puede actuar sobre la coyuntura gracias a la política monetaria que, a través de su efecto sobre la tasa de interés, puede modificar el monto de la inversión, aunque sea improbable -según Keynes- que la influencia de la política monetaria sobre la tasa de interés baste para llevar el flujo de inversión a su valor óptimo. (7)

Villarreal, por su lado, describe las "implicaciones de política económica" que se derivaron de la teoría keynesiana:

(7) Guillén Romo, p. 18.

En la conclusión de Keynes, el Estado debe intervenir en la economía de mercado, con el fin de disminuir el desempleo involuntario y aumentar la producción.

El elemento clave de intervención -en el corto plazo- consiste en la "administración" de la demanda efectiva por parte del Estado a través de cualesquiera de las dos vías: la fiscal y/o la monetaria.

A través de la política fiscal el Estado puede reducir los impuestos al ingreso personal, lo que a su vez estimula el consumo, que es un componente importante de la demanda efectiva. El otro camino más directo es que el propio Estado aumente su gasto público.

(...) el Estado podría aumentar la demanda efectiva y reactivar la economía a través del simple expediente de aumentar el gasto público en actividades como contratar trabajadores desempleados y pagarles un salario "por abrir y llenar pozos", pues finalmente el aumento en los salarios significa demanda efectiva de los trabajadores y esto tendría un efecto multiplicador del ingreso, reactivando el proceso productivo.

Obviamente, había que romper con el "tabú" del presupuesto balanceado del gobierno. Incluso si fuera necesario,

el gobierno podría imprimir dinero nuevo para elevar el proceso del gasto, y obtener los resultados deseados: disminuir el desempleo involuntario y sacar a la economía del ciclo depresivo.

En condiciones normales, la política monetaria también puede ser eficaz para aumentar la demanda efectiva y a su vez la ocupación y la producción. Si el gobierno aumenta la cantidad de dinero en circulación, se reduce la tasa de interés y esto a su vez estimula la tasa de inversión del sector privado... Keynes no aceptaba la teoría cuantitativa del dinero de los clásicos ... Como los clásicos partían del supuesto de pleno empleo, todo incremento en la cantidad de dinero (todas las demás cosas constantes) se reflejaría en una mayor inflación. Para Keynes, un aumento a la cantidad de dinero tendrá el impacto de aumentar tanto la ocupación y la producción como los precios.(8)

Las consecuencias que para la formación de políticas públicas implica la adopción del enfoque keynesiano pueden ser sistematizadas a partir de las siguientes identidades:

(8) Villarreal (a), pp. 61-62.

1) $Y = C + I + G + (X - M)$

Donde: Y: ingreso nacional

C: consumo privado

G: gasto público (a su vez desagregable en consumo público, inversión pública y salarios)

X: exportaciones

M: importaciones

2) $Y = De = P$

Donde: Y: ingreso nacional

De: demanda efectiva

P: producto

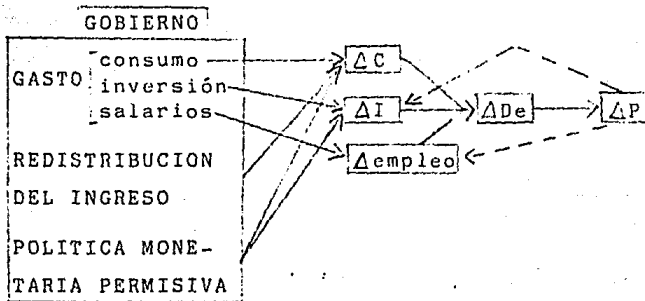
La identidad 1) indica que para hacer crecer el ingreso nacional se debe estimular a los diversos componentes del lado derecho de la ecuación. A su vez, la identidad 2) nos recuerda que este estímulo no puede ser irrestricto: Y no puede crecer más allá que la capacidad física de crecimiento de P en un período dado. Por lo tanto, de aquí se sigue la necesidad de una activa intervención anticíclica del Estado (el único agente económico con una racionalidad global y visión de largo plazo) para estimular a los diversos componentes de la demanda en momentos de depresión, y para desestimular a los mismos en momentos de inflación.

Para Keynes, uno de los principales instrumentos de la política anticíclica es el nivel del gasto público: un aumento o decremento del gasto se multiplica a toda la economía, produciendo aumento o decremento del nivel de la demanda y por lo tanto del producto. Muchos de los seguidores de Keynes, en particular en América Latina, enfatizan que el Estado puede intervenir anticíclicamente y además promover el desarrollo económico y social, reasignando u orientando el uso de los factores mediante una variedad de instrumentos de política, que incluyen: el gasto público, la redistribución del ingreso, la política monetaria y crediticia.

La gráfica 5 muestra la lógica que debería seguir la intervención del Estado en países como los latinoamericanos, donde los seguidores del keynesianismo postulan que una de las principales trabas al desarrollo radica en la estrechez del mercado interno (demanda efectiva) debida a la mala distribución del ingreso y al abundante desempleo. La política de gasto del gobierno debe así crear abundantes empleos públicos, realizar inversión reproductiva e inversión social, y consumir. El gobierno debe promover también la redistribución del ingreso, que ensancha el mercado y alienta el consumo. Con una política monetaria y crediticia permisiva, debe bajar las tasas de interés para alentar la inversión. Consecuencia riesgosa de todo ello es que estas políticas expansionistas, de no

GRAFICA 5

LOGICA DE LA INTERVENCION ESTATAL



ser manejadas con extrema cautela, pueden terminar por producir desequilibrios que provocarán inflación y déficits de balanza de pagos que llevarán a la crisis. En efecto, si el Estado induce un ritmo de expansión de la demanda efectiva que supere al crecimiento de la producción física, se generarán inflación de demanda e importaciones compensatorias del exceso de demanda con respecto a la oferta. (9)

En América Latina, políticas expansionistas como la descrita a grandes rasgos son las que prevalecen durante las épocas en que existen circunstancias que permiten incrementar el gasto público y redistribuir ingresos sin que ello produzca efectos importantes ni sobre los niveles inflacionarios internos ni sobre la balanza de pagos. Estas circunstancias han sido generalmente aquellas en que por vía del Estado están produciéndose transferencias de ingresos desde un sector (la agricultura, la minería, el petróleo) a otros (la industria, los trabajadores), o en que existe una buena situación de balance de pagos (sea por crecimiento de las exportaciones, sea por masivas entradas de capital externo).

-
- (9) Podríamos comparar la intervención de matriz keynesiana con el manejo de un vehículo automático por una carretera sinuosa: si aceleramos excesivamente, corremos el riesgo de perder el control del vehículo y de despeñarnos; si vamos muy lentamente, corremos el riesgo de que el impulso no sea suficiente y el automóvil se detenga totalmente.

Sin embargo, en la medida en que las políticas expansionistas no permiten superar el problema del estrangulamiento externo (que no es otro que una expresión más del subdesarrollo y la dependencia) ni otros problemas que no hemos mencionado hasta aquí (como la crisis fiscal del Estado latinoamericano), llevarán, más tarde o más temprano, a la crisis. Que se buscará entonces superar recurriendo a políticas de corte monetarista, con todos sus efectos, contraccionistas.

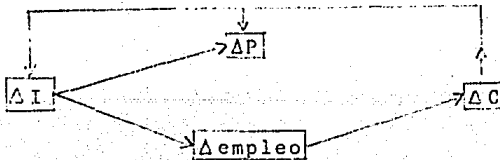
3. Neoclásicismo y monetarismo

Existen diversas corrientes que caben dentro de lo que en este trabajo hemos llamado neoclasicismo/monetarismo. Obviaremos sus diferencias internas para presentar una síntesis de las consecuencias que para la formación de políticas económicas tienen los enfoques de esta índole.

Para los neoclásicos, el motor fundamental del crecimiento es la inversión, según esquematizamos en la Gráfica 6. El crecimiento de la inversión lleva al crecimiento de la producción (que según la ley de Say encontraría sin mayores problemas una demanda que la absorba) y del empleo. El crecimiento del empleo, a su vez, incrementaría el consumo y cerraría el círculo de la reproducción ampliada.

GRAFICA 6

EL ENFOQUE NEOCLASICO DEL CRECIMIENTO AUTORREGULADO



Para los neoclásicos, la inversión está regida por la identidad:

$$A = I \quad (\text{donde } A: \text{ ahorro})$$

por lo que el crecimiento depende muy directamente del nivel de ahorro. Se supone que el descrito es un esquema de equilibrio automático y general, donde las libres decisiones racionales de los individuos ponen en movimiento el total de los recursos físicos y humanos disponibles. Por lo tanto, la intervención del Estado es innecesaria y perjudicial. Por ejemplo, un aumento de los impuestos disminuirá el ahorro y la inversión privados, y así el empleo y el nivel general de actividad. Una intervención estatal o sindical en favor del aumento de los salarios incrementará el consumo global y disminuirá el ahorro (porque los asalariados son uno de los sectores de la población con mayor propensión marginal a consumir), y así la inversión y el empleo, y por ende a la larga los salarios.

Strachey resume claramente las consecuencias sociales de este enfoque:

... sólo hay un método efectivo de estimular los ahorros.

Ese método consiste en aumentar hasta donde sea posible la desigualdad con que ahora se reparte la riqueza.

(...)

Esto sólo es posible dejando que el rico acumule más y más, para lo cual no habrá que gravarlo con impuestos ni distribuir sus rendimientos entre los pobres. Pero esto será insuficiente por sí mismo. Será necesario no sólo dejar intactas todas las acumulaciones, sino procurar al mismo tiempo que se realicen con la mayor rapidez. Será necesario, en otras palabras, arreglar las cosas de tal manera que la renta, el interés y las ganancias del rico aumenten todo lo que sea posible. Ahora bien, sólo existe un camino para lograr este propósito: mantener tan bajos como sea posible no sólo los servicios sociales sino también, y sobre todo, los salarios.(10)

¿Dónde entra en escena el monetarismo? En la afirmación de que muchos de los efectos perversos de la intervención de factores exógenos en el sistema económico son disimulados por la inflación. En el enfoque neoclásico, la inflación nace del crecimiento indiscriminado de la masa monetaria. Tanto neoclásicos como monetaristas dan fundamental importancia a la identidad:

(10) Strachey, pp. 88-89.

$$M \cdot V = P \cdot Q$$

Donde: M: masa monetaria

V: velocidad de circulación

P: nivel general de precios

Q: volumen físico de la producción

Suponiendo constante la velocidad de circulación del dinero y el volumen físico de la producción, todo incremento de M llevará inexorablemente a un aumento de P. (11) De allí surgen recomendaciones alternativas de política económica. Destacaremos tres: el enfoque de Friedman, que fue desarrollado inicialmente para una economía cerrada, y los enfoques monetarista, de balanza de pagos y fondomonetarista, que fueron diseñados para economías abiertas (el último, en especial, para economías abiertas con déficits externos).

(11) El supuesto de la velocidad constante de circulación del dinero es expresamente rechazado por Keynes y por la experiencia empírica resultante de la aplicación de los planes Austral y Cruzado, como se verá en los capítulos 6 y 7.

Para Friedman, M deberá crecer en la misma medida en que se anticipe que crecerá Q, con lo que no hace sino actualizar las tesis planteadas medio siglo atrás por Irving Fisher sobre el "engranamiento del dinero y la producción". Dice Fisher:

Lo que necesitamos es que el dinero en circulación... sea constantemente proporcional a las necesidades permanentes de los negocios, es decir, necesitamos que la curva del dinero se mueva paralelamente a la curva de la producción. La relación entre las dos será, por tanto, constante: es decir, si todos los bienes aumentan en un año un 4% y el dinero necesario para comprarlos aumenta también en un 4%, el precio medio será el mismo de antes. En otras palabras, el nivel de precios será constante... (12)

En cambio, según el enfoque monetarista de balanza de pagos, M deberá crecer en la misma medida en que crezcan las reservas internacionales netas del país. Mientras el medio de pago internacional fue metálico, no hubo posibilidad de desequilibrios persistentes de los balances de pagos: un país podía efectuar pagos externos en la medida en que tuviese metálico; si las reservas de metálico estaban ligadas al circulante interno (o mejor aún, si el circulante era metálico), los ingresos de metálico provenientes de las transacciones externas estimularían la actividad interna,

(12) Cit. por Strachey, p. 52.

y viceversa, los egresos de metálico se reflejarían en el decremento de la actividad interna.

El enfoque monetarista de balanza de pagos postula simplemente volver a un sistema similar, ligando las variaciones de la masa monetaria de un país a las variaciones de sus reservas internacionales. De esa manera, la balanza de pagos debería tender al equilibrio, y se eliminarían las tensiones devaluatorias e inflacionarias, ya que el nivel de los precios internos se ajustaría automáticamente con el de los precios externos. Para países y épocas de inflación alta y persistente, el enfoque monetarista de balanza de pagos sufre un retoque, y recomienda una devaluación continua pero decreciente de la moneda nacional; la tasa de devaluación será igual a la diferencia entre la tasa interna y la tasa internacional de inflación; cuando esta diferencia se haga cero, la tasa de devaluación seguirá a la tasa internacional de inflación (que idealmente debería también hacerse cero).

En los últimos tiempos el FMI viene recomendando un enfoque monetarista de balanza de pagos, pero además exige a los países que solicitan su ayuda la aplicación de políticas recesivas que supuestamente reducirán la inflación, permitirán aumentar las exportaciones y sanear la balanza de pagos y conducirán -tras el período de ajuste- a la recuperación económica. Entre estas políticas se cuenta: devaluación.

luación, liberación de los cambios y del comercio exterior, reducción del déficit fiscal, reducción del salario real, contracción de la demanda agregada, liberación de los precios internos, restricción monetaria y crediticia. (13)

Frenkel y O'Donnell sintetizan con toda claridad los puntos de vista del FMI y las consecuencias que de la adopción de los mismos se derivan para la formación de políticas económicas:

El FMI considera que el desequilibrio externo y la inflación son problemas producidos por "distorsiones" en el proceso económico de desarrollo. Al tratar ciertos países de ampliar los servicios públicos y acelerar el crecimiento económico a menudo surge la tendencia a gastar más de lo permitido, presionando de manera considerable la balanza de pagos y los precios. El crecimiento excesivo del crédito para financiar el consumo, o bien la inversión privada, son a menudo los responsables de esta presión, pero más comúnmente se ha considerado que son resultado de los grandes déficits del gobierno financiados por créditos bancarios. El gasto público en exceso es causado por los subsidios tanto a productores como a consumidores (por ejem-

(13) Cfr. Villarreal (b) , pp. 370-392.

plo, en la forma de una nómina pública inflada), por los déficit de las empresas públicas (determinados por su política de precios) y por la excesiva inversión pública. Se considera pues que la inflación y los déficit en la balanza de pagos son manifestaciones de un desequilibrio causado por exceso de demanda en relación con la oferta disponible. Esta demanda es atribuible a la excesiva oferta de dinero, generada a su vez fundamentalmente por el déficit gubernamental y por haber arrojado demasiado crédito en la economía. Por otra parte, la existencia de tal desequilibrio en varios mercados implica que hay una distorsión del sistema de precios tanto en el interior del país como en relación con los precios internacionales. La distorsión la causan los obstáculos puestos por el Estado que impiden el libre movimiento del sistema de precios. Según el enfoque del FMI tales acciones del Estado impiden además la corrección automática de estos desequilibrios... El planteamiento del FMI puede resumirse en las siguientes proposiciones: existe un sistema de precios que opera por sí mismo en relación con las mercancías, los salarios, el tipo de cambio y las tasas de interés. Este sistema de precios da equilibrio a los mercados y le confiere estabilidad a la economía. Si surgen la inflación y dificultades para pagar deudas con el exterior

esto es debido a una distorsión del sistema de precios causada tanto por una excesiva oferta de dinero como por obstáculos puestos al libre juego de las fuerzas del mercado. Este sistema ideal de equilibrio es inmejorable ya que se utilizan plenamente todos los recursos y da indicaciones sobre donde pueden ser colocados. Mientras más se refleje el sistema internacional de precios mejor podrá manejarse la inversión y la producción de acuerdo con las ventajas del país en el mercado internacional. Este planteamiento proporciona las bases de los programas de estabilización cuyo sustrato es relativamente simple: la idea consiste en llevar los mercados y los precios a su punto de equilibrio, lo que permitirá una libre acción de las fuerzas del mercado y eliminará la excesiva oferta de dinero. En lo que se refiere a la balanza de pagos el principal objetivo sería ajustar la disparidad existente entre los precios internos y los internacionales. Esto generalmente acarrea una devaluación muy significativa. (14)

Aun con sus diferencias, los enfoques neoclásicos/monetaristas coinciden en la recomendación siguiente para situaciones de inflación: contraer drásticamente la creación primaria (y secundaria)

(14) Frenkel y O'Donnell, pp. 193-195.

de dinero. Dado que estos enfoques suponen que los fenómenos monetarios son independientes de los fenómenos reales, sus recomendaciones de política (monetaria) no deberían afectar el nivel de actividad. Más bien, al suprimir la incertidumbre provocada por la inflación, deberían favorecer el crecimiento de la actividad económica.

Para concluir el análisis de las consecuencias que para la formación de políticas se siguen de la adopción de enfoques neoclásico/monetaristas, recordemos que para estos enfoques el motor fundamental del crecimiento es la inversión, y que la inversión está determinada por el nivel de ahorro. El enfoque neoclásico puro no iría más allá de aconsejar: a) la no intervención del Estado en la economía; b) la restricción monetaria con base en algún mecanismo automático (del tipo $M = Q$ ó $M = \text{variación de reservas}$). El fondomonetarismo y otras vertientes monetaristas sugieren políticas más activas para frenar la inflación, sanear la balanza de pagos y promover el desarrollo. Para lograr todo esto, el Estado debería actuar de forma de incrementar el ahorro. ¿Cómo lograrlo? Subiendo las tasas de interés, desalentando el consumo y concentrando el ingreso en los sectores acaudalados de la población con mayor propensión marginal a ahorrar.

El enfoque neoclásico/monetarista tiene resultados benéficos

sobre la situación de pagos externos, por lo que es recomendado con entusiasmo por el FMI cuando los países subdesarrollados sufren problemas de balanza de pagos. De hecho, dejando de lado los supuestos efectos reactivadores a largo plazo que se derivarían del igualmente supuesto aumento de la inversión, el enfoque tiene un efecto real inmediato: deprime el nivel de la actividad económica interna, con lo cual reduce más que proporcionalmente las importaciones y libera mayores saldos exportables. Se comprende entonces que la adopción de enfoques de este tipo sea exigida acuciosamente por el FMI y la comunidad financiera internacional a los países subdesarrollados con problemas de balanza de pagos, como condición para el otorgamiento de ayuda financiera: es sobre la base de la recesión y el desempleo que estos países podrán servir sus compromisos externos.

4. El estructuralismo

Si las políticas de corto plazo para enfrentar la inflación o las crisis cíclicas han sido generalmente de índole keynesiana (en la expansión) o neoclásico/monetaristas (en la administración de las crisis), el estructuralismo orientó más bien las políticas de desarrollo de largo plazo en América Latina.

A partir de trabajos pioneros como los de Prebisch y Noyola, el estructuralismo, incorporando en su síntesis elementos del keynesianismo, se convirtió en la "teoría del desarrollo" que orientó las políticas de los gobiernos latinoamericanos embarcados en proyectos de industrialización sustitutiva de importaciones. (15)

Los estructuralistas rechazan la teoría ricardiana de las ventajas diferenciales. Sostienen -y demuestran empíricamente- que en los intercambios internacionales hay una tendencia al deterioro de los términos del intercambio de bienes primarios por bienes manufacturados y servicios: los precios de los primeros crecen menos que los de los segundos. Por lo tanto, es imperativo depender cada vez menos de las importaciones de bienes manufacturados y de las expor-

(15) Para una síntesis crítica del pensamiento estructuralista, véanse Villarreal (a), pp. 161-182, y Guillén Romo, pp. 23-26.

taciones de bienes primarios que las hacen posibles. El camino del desarrollo pasa, entonces, por la industrialización acelerada de nuestros países.

¿De dónde obtener el capital necesario para tal industrialización? En un primer momento, de la clase terrateniente, que ha de ser expropiada o "castigada" mediante impuestos, lo que permitirá simultáneamente incorporar al campesinado al mercado interno y canalizar parte del excedente agropecuario hacia la actividad industrial. En un segundo momento, dado que el ahorro interno de América Latina es considerado insuficiente, el capital se obtendrá del exterior, vía ayuda para el desarrollo, inversión extranjera directa y préstamo bancario comercial.

La mayoría de los salarios reales y una abundante inversión pública dinamizarían la demanda, y darían pie así al inicio de un desarrollo industrial autosostenido, que permitiría primero romper la dependencia comercial, y luego la dependencia financiera de nuestros países respecto de los países centrales.

¿Cuáles son las consecuencias que para la política económica de largo plazo tiene el pensamiento estructuralista? Reforma agraria o por lo menos modernización de la agricultura, diversificación de las exportaciones y de los mercados para las mismas, generalización

de las relaciones monetarias, ampliación del número de asalariados, ampliación del mercado interno, promoción de la inversión pública y privada, protección para la industria nacional hasta que ésta alcanza-se un nivel internacionalmente competitivo, restricción de las importaciones innecesarias para el desarrollo industrial o la satisfacción de necesidades básicas de la población, superación de los desequilibrios entre ramas y regiones de la economía doméstica, promoción de la IED dentro de condiciones que garantizasen el interés nacional, uso juicioso del crédito externo en la promoción del desarrollo, eran algunas de las recomendaciones de política que surgían de los análisis estructuralistas.

Ahora bien, el proceso de industrialización de nuestros países comenzó anárquicamente, impulsado en gran medida por restricciones externas (las guerras mundiales, la depresión de los treinta) y no como consecuencia de un plan deliberado. Por lo tanto, la industrialización se inició por los bienes de consumo más fácilmente realizables en el mercado, y sólo después comenzó a expandirse "hacia atrás" hacia los bienes intermedios y de capital. Esto provocó la paradójica situación, típica de prácticamente toda América Latina, de que el crecimiento de las importaciones es más que proporcional al crecimien-

to del producto. Esto es, por cada unidad que crece el producto, las importaciones crecen más que uno. Pero no sólo crecen: las importaciones también cambian de índole (de bienes de consumo a bienes intermedios y bienes de capital). (16)

Esta situación conlleva una permanente tendencia deficitaria de la balanza de mercancías. Para compensarla se necesitaría un aumento lo suficientemente rápido de las exportaciones.

Pero el crecimiento de las exportaciones no suele acompañar al de las importaciones, dada la tendencia al deterioro de los términos del intercambio, y además porque el crecimiento de las exportaciones primarias encuentra límites sociales (formas de tenencia de la tierra) y aún físicos (clima, agotamiento de los recursos naturales no renovables, exhaustión de las tierras, etc.).

-
- (16) Pongamos el siguiente ejemplo: en una primera etapa, se comienza a producir estufas en el país, pero se importan la hojalata y los quemadores y válvulas de bronce; en una segunda etapa, se producen localmente la hojalata y los quemadores y válvulas, pero se importan laminados de acero y bronce en lingotes; en una tercera etapa, se producen los laminados, pero se importa el acero en lingotes; en una cuarta etapa, se producen localmente el acero en lingotes y el bronce, pero hay que importar los altos hornos para el acero y toda la tecnología necesaria para la puesta en funcionamiento y operación de las plantas siderúrgicas y metalúrgicas. Aun suponiendo que el país en cuestión se autoabastezca de mineral de hierro, cobre y estaño, durante todo este proceso de "sustitución de importaciones", sus importaciones habrán crecido.

El resultado es, entonces, una tendencia permanente al déficit en la balanza de mercancías, al que se suma el déficit de la balanza de servicios originado en el comercio de invisibles. El déficit comercial termina por erigirse en un obstáculo a la continuidad del desarrollo industrial, ya que la actividad manufacturera depende pesadamente de las importaciones. De esto, los estructuralistas (más bien, en este caso, la CEPAL como institución) sacan una conclusión que fue abrazada con singular entusiasmo por la mayoría de los gobiernos latinoamericanos: para continuar avante con la industrialización y superar la dependencia, es necesario recurrir al capital extranjero, sea bajo la forma de IED o de préstamo. Los capitales así obtenidos permitirán compensar el déficit de la balanza comercial.

Ahora bien, es obvio que los capitales extranjeros que llegan a América Latina, en su inmensa mayoría no lo hacen por filantropía, sino para obtener un lucro, sea en la forma de utilidades empresariales o en la forma de interés bancario. Cuando los capitales extranjeros invertidos en nuestras economías maduran y comienzan a generar utilidades e intereses, y éstos a su vez comienzan a ser repatriados al país de origen (en vez de reinvertidos en el país beneficiario), ¿qué sucede?

Que lo que se había considerado (la entrada de capital) como una compensación al déficit comercial, viene a constituirse también en una cuenta deficitaria. Esto es, que al déficit de la balanza comercial viene a sumarse el déficit de la balanza de servicios de factores (en la cual quedan comprendidos los movimientos de utilidades e intereses). Esta es la situación que viene produciéndose desde 1981/1982 en la región, cuando las salidas netas de capital comenzaron a superar cuantiosamente a las entradas, debido al enorme peso del servicio de la deuda.

Las recomendaciones de política de la CEPAL ante la nueva situación fueron consistentes con su postura anterior. Para la CEPAL, hay que -salvaguardando en lo posible el bienestar- producir un ajuste externo que dé lugar a un superávit comercial, lograr una renegociación con los acreedores que aligere el peso del servicio de la deuda y asegure nuevos y continuados flujos de capital hacia América Latina, y buscar un nuevo estilo de desarrollo:

Los objetivos centrales de la política económica en el futuro inmediato deben ser reducir tanto como se pueda el costo global del ajuste, lograr que las cargas que éste implica recaigan no sólo en los países de la región sino también en sus acreedores externos, y procurar, por último, que los sacrifi-

cios internos que sean inevitables afecten en la menor medida posible a los grupos más pobres y desprotegidos de la sociedad.

Para alcanzar estos objetivos, como asimismo para ir estableciendo gradual pero firmemente las bases de un nuevo patrón de desarrollo... la política económica y los esfuerzos internos deberán cumplir un papel fundamental. (17)

Sobre la cuestión de la necesidad de los flujos de capital, la CEPAL dice, por ejemplo:

Se estima que para alcanzar este objetivo (mantener el ingreso per cápita de la región registrado en 1982)... se requerirán entradas brutas de capital del orden de 35,000 millones de dólares anuales... (18)

Otro tema al que el estructuralismo dedicó buena parte de sus esfuerzos es la inflación. Para autores como Prebisch y Noyola, entre otros, la inflación latinoamericana no resulta de fenómenos monetarios, sino de desequilibrios estructurales: debilidad del sector productor de alimentos, estrangulamientos externos, ciclos de expansión y retracción industrial. Para Prebisch, hay factores estructurales muy poderosos que conducen a la inflación, con-

(17) CEPAL (a), pp. 57-58.

(18) CEPAL (b), p. 6.

tra los cuales la política monetaria es completamente impotente, ya que deja de lado los fenómenos de vulnerabilidad estructural que caracterizan a las economías latinoamericanas (y además frenan la inflación sólo al alto precio de disminuir el ingreso global y reducir el ritmo de crecimiento). (19) Por su lado, Noyola encuentra que las presiones inflacionistas fundamentales tienen su origen a menudo en los desequilibrios de dos sectores: el comercio exterior y la agricultura, de los cuales se propagan al conjunto del sistema económico. Del análisis de Noyola surgen tres consecuencias: si la alternativa a la inflación es el estancamiento o el desempleo, la política económica debe escoger la inflación; lo más grave de la inflación no es el aumento de precios en sí mismo, sino sus consecuencias sobre la distribución del ingreso y la adecuación entre la oferta y la demanda; políticas fiscales progresivas, controles de precios, políticas de abastecimientos y control de precios, son más adecuadas para luchar contra la inflación que la política monetaria, que sólo comienza a ser eficaz cuando estrangula el crecimiento. (20)

(19) Cfr. Guillén Romo, p. 24.

(20) Cfr. Ibidem, pp. 25-26.

5. El neoestructuralismo

En el último lustro fue tomando fuerza en América Latina una escuela que algunos autores han llamado "neoestructuralista" (21). Si bien esta escuela sostiene una perspectiva muy similar a la cepalina, interesa estudiar con algún detalle su análisis de la inflación crónica, ya que el mismo inspiró directamente políticas económicas antiinflacionarias como el Plan Austral en Argentina y el Plan Cruzado en Brasil (de hecho, los teóricos neoestructuralistas se convirtieron en conductores de la política económica de estos dos países).

Los autores que forman parte de esta corriente de pensamiento han podido ser llamados también "inercialistas", ya que todos ellos coinciden en señalar que la constitución de mecanismos para proteger los ingresos relativos de los distintos sectores sociales, como la "indexación" o "indización" de salarios, alquileres, tarifas y precios del sector público, créditos, etc., terminan por conducir a una "inflación inercial" que reconoce dos orígenes:

- las expectativas inflacionarias de la población: si empresarios y comerciantes esperan para el próximo período una in-

(21) Cfr. Rosenwurcel, p. 42.

flación de 5%, se apresurarán a subir los precios de los bienes y servicios que venden en ese 5% (o más); de ese modo, las expectativas inflacionarias, como profecías autocumplidoras, pasan a ser una de las causas fundamentales de la inflación;

- . los mecanismos de indexación, que tienden a hacer que la inflación en un período t sea por lo menos igual a la del período $t - 1$.

Veamos esto último con mayor detalle.

Para los neoestructuralistas, (22) existen tres mecanismos básicos y diferentes para la formación de precios:

- . el mecanismo de mercado, que corresponde a las transacciones de bienes homogéneos, efectuadas en mercados transparentes e impersonales, en los cuales los precios obedecen a la ley de la oferta y la demanda y donde los agentes son tomadores de precios (price-takers); el sector de la economía donde operan primordialmente los mecanismos de mercado es llamado sector flex-price.
- . la administración de precios se da en mercados no transparentes, donde predominan las relaciones personalizadas y los empre-

(22) Cfr. Rosenwurcel, pp. 41-53.

sarios son agentes que fijan los precios (price-makers) calculando un margen x de ganancia por sobre los costos; el sector de la economía donde opera fundamentalmente la administración de precios es llamado sector fix-price. (23)

por último, el Estado fija los precios y tarifas de los bienes y servicios que vende en función de consideraciones primordialmente políticas, por lo que conviene tratar sus precios y tarifas como variables exógenas al funcionamiento mismo de la economía.

El sector fix-price es el fundamental en la economía latinoamericana. La capacidad de fijar márgenes y decidir precios de los empresarios de este sector depende de que no exista competencia internacional. Sus costos variables son básicamente: mano de obra e insumos importados o exportables (tradables), cuyo costo en moneda nacional depende grandemente del tipo de cambio. Por su lado, los costos salariales en el corto plazo varían en función de la inflación pasada (indexación salarial), sin que opere la curva de Phillips (el análisis de Phillips postula que el incremento de

(23) Podríamos agregar que la descripción neoestructuralista del sector fix-price se corresponde con lo que desde otras vertientes teóricas podría llamarse control monopólico de los precios.

los salarios se ve moderado por el aumento del desempleo, hasta que salarios y desempleo alcanzan un punto de equilibrio). Dadas las constantes devaluaciones y aumentos salariales, se comprende que los precios del sector fix-price tiendan a subir independientemente del nivel de la actividad interna.(24)

Por otro lado, el sector flexprice también tiende al alza de precios debido a que se trata fundamentalmente de alimentos y materias primas no exportables, cuya producción suele estar sujeta a los problemas de oferta señalados en los análisis estructuralistas más clásicos: insuficiente tecnificación, dificultades climáticas, inapropiada tenencia de la tierra, etc.

Por lo tanto, una enérgica política antiinflacionaria debería, por lo menos: congelar las expectativas inflacionarias; congelar los salarios; congelar el tipo de cambio.

Las expectativas inflacionarias son un problema psicológico y político cuyas consecuencias sobre el nivel de precios no es posible prever con certeza.

(24) El análisis neoestructuralista del sector fixprice es así muy similar al análisis regulacionista de la "estanflación" que veremos en el capítulo 4.

En cambio, podemos expresar algebraicamente los efectos de una congelación de los salarios y del tipo de cambio sobre el nivel de precios, a partir de la ecuación:

$$P_t = h_f p_t^f + h_w w_t + h_e e_t + h_g p_t^g$$

donde:

- p_t : nivel de precios del período corriente
- h_f : participación del sector flex-price en la economía
- p_t^f : nivel de precios del sector flex-price en el período corriente
- h_w : participación de los costos del trabajo en el sector de precios flexibles
- w_t : nivel de los salarios en el período corriente
- h_e : participación de los costos de los bienes tradables en el sector fix-price
- e_t : nivel de precios de los tradables en el período corriente
- h_g : participación del sector público en la economía
- p_t^g : nivel de precios y tarifas del sector público en el período corriente.

La ecuación expresa que la tasa de inflación del período corriente depende: de la tasa de inflación de los precios flexibles; de la política de reajuste de los precios y tarifas del sector público; de la tasa de crecimiento de los precios de los tradables (vinculada a su vez a la política cambiaria); y de la tasa de variación de los salarios (vinculada por la indexación a la inflación pasada).

Según los neoestructuralistas, para eliminar la inflación se han venido adoptando en América Latina dos políticas alternativas, que la experiencia indica que han fracasado reiteradamente:

1. Devaluar la moneda (lo que aumenta e_t) y aumentar los precios y tarifas del sector público (incrementar p_t^g) acelera el ritmo de inflación corriente y hace caer el valor real de los salarios (indexados a una inflación pasada menor que la actual) así como los precios flexibles (vinculados a la oferta y demanda en sus propios mercados, que se verán debilitados por la caída de los salarios). El saneamiento de las cuentas públicas posibilitado por el aumento de p_t^g y la retracción de la actividad económica causada por el incremento de e_t deberían eliminar otras causales de inflación. Así, después del shock inicial, la inflación debería tender a disminuir. (la vinculación de esta política con el enfoque neoclásico/monetarista y las recomendaciones del FMI es evidente).

2. Por el contrario, establecer tasas de devaluación y de ajuste de los precios públicos inferiores a la inflación pasada debería reducir la inflación corriente, si se contiene también el incremento de los salarios a una tasa inferior a la inflación pasada. Esta política tiene el peligro de llevar al desfase cambiario y al desequilibrio presupuestal, como los que se dieron en Argentina en 1981 y en México en 1982 (y en otros países: Chile, Uruguay, en menor medida Brasil).

El modelo neoestructuralista explica por qué ambas políticas han fracasado en América Latina para contener la inflación: porque los movimientos de los precios relativos, por pequeños que sean, se traducen siempre en un aumento de la tasa general de inflación. Y, una vez que la inflación ha durado tanto tiempo y ha sido tan intensa como para llevar a la instrumentación de mecanismos de indexación, aun si los precios relativos no sufren modificaciones, habrá una tasa positiva de inflación debido a la simple acción de la indexación. Esta es la llamada tasa de inflación de equilibrio que tiende a perpetuarse inercialmente, manteniendo constante la estructura de los precios relativos.

De todo lo anterior podemos completar nuestra visión de una política antinflacionaria de raíz neoestructuralista, que debería eliminar el factor inercial de la inflación (desindexando la eco-

nomía y eliminando expectativas inflacionarias) y mantener constantes los precios relativos; para ello, se considera particularmente útil la congelación de precios, salarios, tarifas y tipo de cambio. Esta no es otra que la idea del "shock heterodoxo" como conjunto de medidas antinflacionarias que serían más eficaces que los "shocks ortodoxos" usualmente recetados por el FMI. La terapia ortodoxa de la inflación pasa por la reducción drástica de la expansión monetaria y del déficit fiscal, acompañadas por la liberalización del sistema de precios y por la redistribución del ingreso en favor de los sectores acaudalados. El shock heterodoxo, por el contrario, consiste en el congelamiento generalizado de precios y salarios, con "neutralidad distributiva" y reducción de tasas de interés, acompañado por políticas monetaria y fiscal pasivas.

6. Implicaciones para el análisis

El anterior examen de las principales teorías económicas que han influido en la formación de políticas en América Latina informará los estudios de caso que se exponen en los capítulos 5, 6 y 7 de esta tesis. En el estudio de las políticas económicas adoptadas en el período 1982-1986 por los sucesivos gobiernos de México, Brasil y Argentina, se tendrá en perspectiva cuál teoría o combinación de teorías inspiró a las mismas. Para ello, el análisis se centrará sobre dos conjuntos específicos de políticas económicas que se vinculan de manera diferenciada con una u otra de las teorías examinadas.

Por un lado están las políticas anticrisis o de ajuste, de corto plazo, a las que se prestará preferente atención. Estas políticas se vinculan muy directamente a las teorías económicas examinadas y son evaluables dentro de los alcances temporales de esta tesis, tanto en términos de su implementación como en términos de sus resultados. Entre las políticas de corto plazo más significativas para nuestro análisis se cuentan las relativas a moneda y banca, gastos e ingresos públicos, cambios, comercio exterior, promoción de la inversión nacional y extranjera, precios y salarios, regulación de la demanda, negociación con los acreedores externos,

y sus resultados sobre la evolución de las principales variables macroeconómicas. Producto global y sectorial, inversión, empleo, precios, salarios reales, distribución del ingreso, tipo de cambio, comercio exterior y balance de pagos, serán algunas de las principales variables a partir de cuya evolución se evaluarán las políticas de corto plazo.

Por otro lado, los gobiernos y los sectores de capital delimitan políticas de superación de la crisis a largo plazo, que por su naturaleza, su carácter relativamente inespecífico y el largo tiempo necesario para su evaluación en términos de resultados, no constituyen un objeto tan "asible" como las políticas de corto plazo. Entre las políticas de largo plazo, interesan particularmente a esta tesis aquellas relativas a la promoción de nuevos patrones de industrialización, de orientación por lo general modernizante y exportadora, como vía de superación de la crisis, expresadas por lo general en los planes nacionales de desarrollo.

BIBLIOGRAFIA DEL CAPITULO II

- Frenkel, Roberto, y O'Donnell, Guillermo, "Los 'programas de estabilización' del Fondo Monetario Internacional y sus efectos internos", en Richard L. Fagen (comp.), Estado y clases sociales en las relaciones Estados Unidos-Latinoamérica, FCE, México, 1984.
- Guillén Romo, Héctor, Orígenes de la crisis en México, Era, México, 1984.
- Rosenwurcel, Guillermo, "Inflação e estabilização na Argentina. O plano Austral", en Persio Arida (comp.), Inflação zero, Paz e Terra, Rio de Janeiro/São Paulo, 1986.
- Samuelson, Paul A., Curso de economía moderna, Aguilar, Madrid, 1972.
- Smith, Adam, La causa y origen de la riqueza de las naciones, Aguilar, Madrid, 1961.
- Strachey, John, Naturaleza de las crisis, Editorial de Ciencias Sociales (Instituto Cubano del Libro), La Habana, 1971.
- Villarreal, René, La contrarrevolución monetarista, Océano, México, 1984 (a).
- Villarreal, René, "El FMI y la experiencia latinoamericana: desempleo, concentración del ingreso y represión", en Sofía Méndez V. (comp.), La crisis internacional y la América latina, FCE, México, 1984 (b), pp. 370-392.

Publicaciones institucionales:

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe:
 - La crisis económica internacional y la capacidad de respuesta de América Latina, E/CEPAL/G.1249, 28 de julio de 1983 (a).
 - Informe de la reunión de personalidades sobre la crisis mundial y América latina, E/CEPAL/G.1250, 24 de noviembre de 1986 (b).

III. CRISIS GLOBAL Y FORMACION DE POLITICAS PUBLICAS EN AMERICA LATINA.

En los setentas se produjo una crisis larga del capitalismo, que afectó de manera particularmente sensible a los países capitalistas avanzados. Existe discusión sobre las causas y momento preciso de inicio de la crisis, pero no tanta en cuanto a sus principales manifestaciones concretas. En el presente capítulo estudiaremos las manifestaciones de la crisis global y realizaremos un análisis de sus causas. Luego examinaremos las políticas de largo plazo de salida de la crisis en el nivel global y especialmente en América Latina.

1. Manifestaciones de la crisis global

La crisis global se manifestó primera y más significativamente en la forma de una caída de la tasa de ganancia en los países capitalistas avanzados. En efecto, las tasas de beneficio tendieron a declinar persistentemente en la mayoría de los países industrializados, principalmente en Estados Unidos y Gran Bretaña, desde fines de los cuarentas, acentuándose el proceso a partir de los sesentas, (1) como puede apreciarse en el Cuadro G - 1. La informa-

(1) Cfr. Gutiérrez, p. 85.

CUADRO G - 1

TASAS DE BENEFICIO SOBRE EL CAPITAL DE FIRMAS PRIVADAS,
ANTES Y DESPUES DE IMPUESTOS

Período	Estados Unidos		Reino Unido	
	antes	después	antes	después
1961-1965	14.1	8.3	10.9	7.9
1962-1966	15.0	9.0	10.7	7.9
1963-1967	15.1	9.2	10.4	7.8
1964-1968	15.1	9.2	10.1	7.7
1965-1969	14.4	8.6	9.3	7.0
1966-1970	12.9	7.7	8.4	6.1
1967-1971	11.7	6.9	7.7	5.6
1968-1972	10.9	6.2	7.0	5.1
1969-1973	10.1	5.7	6.5	4.6

Fuente: Gutiérrez, Cuadro 7.

ción empírica aportada por el Cuadro G - 1 es coherente con la elaboración teórica de varios de los autores que examinaremos en la sección siguiente, que coinciden en caracterizar a la crisis de los setentas como una crisis causada por la baja de la tasa de ganancia (por supuesto, esto no explica nada mientras no se explique por qué se produce la caída de la tasa de ganancia).

Otra manifestación de la crisis radica en la fuerte desaceleración del crecimiento económico que experimentaron los países capitalistas industrializados en los años setentas, mientras que los países de ingreso mediano prácticamente mantenían, y los de América Latina incrementaban ligeramente, las tasas de crecimiento alcanzadas en la década anterior, como muestra el Cuadro G-2 (lo cual se debe en parte a que en estos países el crecimiento industrial alcanzó en los años setentas un notable dinamismo, facilitado por el masivo aflujo de capital extranjero directo y de préstamo).

La desaceleración del crecimiento en los países capitalistas industrializados se hizo particularmente significativa en el sector industrial, que entre 1970 y 1981 creció al 2.9% anual medio, mientras que el sector servicios lo hacía a una tasa de 3.6% anual medio. (2)

Esto produjo una notoria terciarización de la economía en los

(2) Gutiérrez, Cuadro 1.

CUADRO G - 2
TASAS DE CRECIMIENTO POR CONJUNTOS DE PAISES

Conjunto	1960-1970	1970-1977	1970-1980
Países capitalistas industrializados	5.1	3.1	n.d.
Países de ingreso mediano	6.2	6.1	n.d.
Países de América Latina	4.8	n.d.	5.1

Fuentes: para los países capitalistas industrializados y los de ingreso mediano, Spagnolo, pp. 118-119. Para los de América Latina, BID, Informe 1986, apéndice estadístico, Cuadro 3.

países capitalistas industrializados: el sector servicios representó en 1981 el 61% del producto de este conjunto de países, y el sector industrial sólo el 36% (contra 54% y 40% en 1960). (3) El Cuadro G-3 ilustra la desaceleración del crecimiento industrial en los principales países europeos (donde comienza hacia 1957, al terminar la reconstrucción de posguerra) y Estados Unidos (donde la desaceleración da inicio hacia 1966).

La existencia simultánea de inflación persistente, desempleo y altas capacidades ociosas (estanflación) fue otro de los rasgos de la crisis que dificultó su diagnóstico (y por ende su tratamiento) para los economistas y los gobiernos.

2. Causas de la crisis global. El análisis regulacionista

Fue fácil adjudicar la crisis global a la excesiva circulación de eurodólares y los disturbios monetarios y cambiarios que causó, o a la suba de los precios del petróleo en 1973-1974 y 1979-1980. Si bien estos factores (en particular el alza del petróleo) profundizaron la crisis, algunos de los datos presentados en la sección anterior indican que la crisis estaba ya en el aire desde 1967, y vinculada con dificultades domésticas del crecimiento industrial en los países capitalistas avanzados.

(3) Gutiérrez, Cuadro 2.

CUADRO G - 3

TASAS DE CRECIMIENTO INDUSTRIAL PERIODIZADAS
POR CICLOS DE JUGLAR

Ciclos	Gran Bretaña	Estados Unidos	Francia	R.F.Alemana
1948-1957	3.7	4.4	6.6	15.4
1957-1966	3.2	5.3	6.1	5.8
1966-1973	2.5	3.9	5.8	5.2
1973-1979	0.6	2.8	2.1	1.5

Fuente: Gutiérrez, Cuadro 4.

Dentro de las diversas explicaciones teóricas de la crisis global, parecen particularmente acertadas aquellas que sostienen que el largo período de expansión de la posguerra, basado en el consumo masivo por parte de los trabajadores, condujo finalmente a la erosión de la tasa de ganancia en los países capitalistas avanzados. A partir de esta tesis pueden explicarse no sólo la crisis global sino también fenómenos que se intensificaron notoriamente a partir de la misma, como ser la internacionalización del capital y los procesos productivos.

Raúl Prebisch, por ejemplo, sostiene que el "desequilibrio estructural" de los centros consiste, en última instancia, en el desajuste entre el ritmo de incremento del consumo y el de acumulación de capital reproductivo. El poder sindical y político de la fuerza de trabajo, por un lado, y la acción del Estado, por el otro, permitieron que los trabajadores compartieran cada vez más los frutos de la creciente productividad, con lo cual incrementaron su consumo pero redujeron la apropiación de excedente, y por lo tanto la acumulación reproductiva, por parte de los estratos superiores de la sociedad. En resumidas cuentas, la crisis resultaría, para Prebisch, de un desajuste entre el consumo y el ahorro. (4) Los neo-

(4) Véase Prebisch, esp. pp. 55-57.

ricardianos comparten este diagnóstico: para ellos, la ganancia descende por la agudización de la competencia internacional y por el aumento de la militancia obrera, que permitieron elevar la participación de los salarios en el ingreso nacional y erosionaron por tanto la tasa de ganancia. (5) Entre las diversas teorías que coinciden en explicar la crisis global por la caída de la tasa de ganancia en los países capitalistas industrializados, debida esta caída a su vez a la elevación de los salarios directos e indirectos en el período de auge de la posguerra, resalta por su valor heurístico la llamada "teoría de la regulación", porque la misma conduce a un análisis global de la crisis (estructural) como una transformación profunda del modo de producción y de las relaciones sociales. En palabras de uno de los más destacados autores de la corriente regulacionista, Michel Aglietta:

...la regulación del capitalismo ha de interpretarse como una creación social. Esta postura teórica permite concebir las crisis como rupturas en la continuidad de la reproducción de las relaciones sociales, y comprender por qué los períodos de crisis son períodos de intensa creación social, y por qué la

(5) Véase Spagnolo, esp. pp. 116-118, en que se refiere a los trabajos de Glyn y Sutcliffe, Boddy y Crotty, y Sherman.

solución a la crisis siempre es una transformación irreversible del modo de producción. (6)

Aunque el enfoque regulacionista no constituye una teoría acabada, los trabajos que agrupa coinciden en señalar la significación de la "relación salarial" como punto de partida para la periodización del capitalismo y, también, como centro neurálgico del análisis, que permite articular lo económico con lo social y lo estatal.

Si bien el concepto de regulación se refiere al largo plazo, su utilización es conveniente para el estudio de las crisis, sobre todo si éstas son de carácter estructural. De hecho, la regulación "envuelve" y da modalidades específicas a la crisis; por otro lado, las crisis estructurales son precisamente cambios en el modo de regulación.

En palabras de uno de los autores más destacados dentro de esta corriente, Robert Boyer,

... el término de regulación designa la conjugación de los mecanismos que concurren a la reproducción del conjunto del sistema, considerado el estado de las estructuras económicas y las formas sociales. Esta regulación se encuentra en el origen de la dinámica de corto y mediano plazo, puesto que

(6) Aglietta, p. 11.

ella define la naturaleza y desenvolvimiento de los encadenamientos coyunturales. (7)

Esto es, las formas de regulación son un elemento estructural cuyo estudio es necesario para comprender cabalmente los procesos coyunturales. La crisis de los países capitalistas avanzados en los setentas pudo ser percibida en un primer momento como una crisis coyuntural, pero se ha visto después que es una crisis estructural del capitalismo, para cuya superación el sistema ha terminado por abandonar las tradicionales políticas anticíclicas de inspiración keynesiana, buscando en cambio, en una perspectiva de largo plazo, introducir una nueva forma de regulación.

En su periodización del capitalismo industrial, los teóricos de la regulación coinciden en señalar la sucesión de dos grandes formas de regulación: el capitalismo competitivo y el capitalismo monopolista. Desde esta perspectiva, podemos sostener que estaríamos asistiendo a la crisis de la regulación monopolista y al nacimiento de una nueva forma de regulación definida por la internacionalización del capital y de los procesos productivos.

La regulación competitiva se caracteriza por una relación salarial que somete el uso y la remuneración de la fuerza de trabajo al arbitrio del mercado, el que además determina fuertemente la

(7) Boyer, p. 42.

mayoría de los precios de los bienes intercambiados. Multitud de empresas capitalistas compiten entre sí, básicamente por el mecanismo de los precios, sin mayor intervención estatal. La restricción impuesta por el patrón-oro y la índole competitiva del sistema llevan a que la inflación y la deflación se correspondan con las fases de auge y de depresión del ciclo, respectivamente. La acumulación es de carácter extensivo: una vez constituidas, las nuevas técnicas de producción se difunden progresivamente al resto de la industria. El plusvalor absoluto es el motor del incremento de las ganancias, por la vía de la prolongación y/o intensificación de la jornada de trabajo y la incorporación de mujeres y niños a las actividades productivas. En esta etapa, el mecanismo del plusvalor relativo se encuentra bloqueado, porque la mayor parte del consumo obrero no es proporcionada todavía por una producción de índole capitalista: la reproducción de la fuerza de trabajo depende en lo esencial de las condiciones de producción en sectores, como el agrícola, en que el capitalismo no es todavía dominante. Este modo de regulación es típico del siglo XIX. (8)

La regulación monopolista se hace dominante después de la segunda guerra mundial, y se corresponde cronológicamente con la larga onda de auge experimentada por los países capitalistas avanza-

(8) Cfr. Boyer, pp. 50-51, y Conde, p. 16.

dos desde fines de la segunda guerra mundial hasta principios de los setentas. La concentración del capital lleva al surgimiento de monopolios y oligopolios cuya competencia se da más por la vía de la segmentación de los mercados que por la guerra de precios. A su vez, la aparición e influencia de los grandes sindicatos, aunadas a la acción del Estado benefactor keynesiano, conducen al contrato colectivo de trabajo y a la previsibilidad de la relación salarial (para ambas partes), que queda así sustraída en gran medida de una regulación por el mercado. Los precios son fijados preponderantemente mediante la aplicación de un margen dado de ganancia por sobre los costos de producción. El margen de ganancia depende en mucho de las necesidades de financiamiento de las empresas, que planifican a largo plazo sus inversiones y sus procesos productivos. Para ello, es necesario prever anticipadamente los costos de producción, en particular los salarios. Precios, producción y salarios quedan entonces determinados generalmente por acuerdos y planificación por parte de la empresa, los sindicatos y el Estado. De esta manera, los factores que concurren al proceso de producción logran validar ex ante sus aportaciones, en vez de esperar a una siempre riesgosa validación mercadería de las mismas. Esto, obviamente, facilita la planificación y una eficiente utilización de los recursos. El salario directo se ve complementado por el cada

vez más importante salario indirecto (beneficios sociales), que permite que los trabajadores se incorporen a la norma de consumo capitalista; esto es, los trabajadores se convierten en importantes o principales consumidores de la producción.

Aglietta resume así la situación:

El nuevo modo de cohesión de las relaciones de producción capitalista ha permitido un enorme desenvolvimiento de la acumulación después de la segunda guerra mundial. El fundamento de dicho auge ha sido la disminución a largo plazo del costo social de reproducción de la fuerza de trabajo, que ha dado lugar a una creciente capacidad de acumulación y suscitado una gran extensión del trabajo asalariado. Las relaciones de producción capitalista se han generalizado gracias a la transformación de las condiciones de existencia del trabajo asalariado. Por un lado, la organización social del trabajo ha desarrollado y profundizado el principio mecánico. Por el otro, se ha constituido y estructurado un modo de consumo típicamente capitalista, según una producción en masa de mercancías corrientes. (9)

(9) Aglietta, pp. 338-339.

Ahora bien, si la producción encuentra una realización segura en el consumo masivo de los trabajadores, paralelamente la tendencia a la baja de la tasa de ganancia se hace muy fuerte. Para que el poder de consumo de los trabajadores permita la adecuada realización de la producción, los salarios tienen que crecer a un ritmo aproximadamente similar al de la productividad (lo que es introducido como cláusula en muchos contratos colectivos y asumido por el Estado como política de mediación entre capital y trabajo). Cualquier incremento de la productividad por encima de los salarios amenaza a la realización, y cualquier incremento de los salarios por encima de la productividad disminuye la tasa de ganancia. Dada la existencia de monopolios, los problemas de realización no se manifiestan ya por una baja de los precios (como sí fue en la etapa de la regulación competitiva), lo que hace posible el estancamiento con inflación. Contribuye también a esta posibilidad el hecho de que en la regulación monopolista la política monetaria quedó por lo general desvinculada del volumen físico de la producción: la masa monetaria podía ser incrementada de forma de atemperar y postergar los efectos más agudos de la crisis, creando un poder de compra "artificial" entre los trabajadores, el Estado y las propias empresas. (10)

(10) Contra esta "artificial" riqueza y por una acentuación de la explotación actúan las políticas neoclásico/monetaristas adoptadas en los países capitalistas avanzados a fines de los setentas y en América Latina durante los ochentas.

Aquí encontramos ya el nudo problemático que nos conducirá al análisis de la crisis actual del capitalismo avanzado: la contradicción entre producción y circulación, entre explotación y realización, que frenan el proceso de acumulación y reproducción.

Dice Boyer:

... el estudio de las crisis supone que se precise el tipo de contradicción que frena la reproducción de conjunto. Fundamentalmente, las crisis restablecen la unidad contradictoria entre proceso de producción y proceso de circulación, entre las condiciones de extracción y las de realización de la plusvalía. (11)

Esto lo explicó Strachey hace medio siglo, con las siguientes palabras:

Una forma de expresar brevemente la razón por la cual las crisis capitalistas son inevitables, es afirmar que las crisis se presentan porque es necesario reducir el poder de compra de la población con objeto de lograr, por lo menos, un tipo mínimo de ganancias sobre las cada vez más grandes masas del capital invertido en la producción, y de aumentar ese poder de compra para que los productos sean vendidos. Pero hacer las dos cosas es imposible. (12)

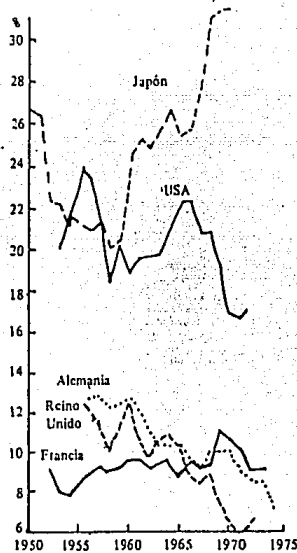
(11) Boyer, pp. 40-41.

(12) Strachey, p. 318.

Boyer explica el surgimiento de la actual crisis global por las modalidades mismas de la regulación monopolista: la reducción de las tensiones vinculadas a la no realización, propia de este modo de regulación, termina por manifestarse en la aparición de tensiones vinculadas a la no adecuada valorización del capital, esto es, a la caída de la tasa de ganancia.

Que la caída de la tasa de ganancia es efectiva y no meramente tendencial lo verifican el Cuadro G - 1 y la Gráfica 7, que evidencian que los beneficios y/o las ganancias han venido disminuyendo en Estados Unidos y los países europeos (aunque no así en Japón). La caída de la tasa de ganancia parece estar vinculada, como ya hemos dicho, con la elevación de los salarios directos e indirectos. De allí que la reacción del capital ante una demanda que en los primeros años de la crisis global continuó siendo solvente, haya sido no limitar la producción, sino más bien inflar sus precios (obtener mayores ingresos) y relocalizar y racionalizar sus procesos productivos (pagar menores costos), de manera de intentar reconstruir la tasa de ganancia.

GRAFICA 7
TASAS DE GANANCIA EN DIVERSOS PAISES
CAPITALISTAS AVANZADOS



Tomado de: Boyer, Gráfica 4.

3. Políticas de superación de la crisis en el largo plazo: hacia una nueva regulación.

Así como el estudio de las teorías económicas (capítulo II) nos dio elementos para el análisis de las políticas económicas de ajuste a corto plazo en América Latina, la visión regulacionista de la actual crisis global nos permite comprender cómo las políticas de ajuste se imbrican con las tendencias hacia una reestructuración del capitalismo mundial.

Según Aglietta, el capitalismo sólo puede salir de su crisis actual engendrando una nueva cohesión, un nuevo fordismo⁽¹³⁾ para lo cual deberá provocarse una baja del costo social de reproducción de la fuerza de trabajo, que es la base de la acumulación intensiva. Para Aglietta, habrá una socialización masiva de las condiciones de vida, que buscará reducir fundamentalmente el coste de producción de los medios de consumo colectivo, y que acabará por destruir, en aras de la planificación monopólica, la libertad de empresa.

Aglietta apunta algunas direcciones que ya está tomando el capitalismo para construir una nueva regulación y superar la presente crisis:

- . Cambios en el proceso de trabajo, con introducción de la informática, la robótica y alteraciones del proceso de trabajo

(13) Esto es, un nuevo sistema de organización social del trabajo.

mismo, en que el trabajo fragmentado y organizado según el principio mecánico será sustituido por el trabajo en grupo semiautónomo, organizado según el principio informático.

- . Disminución de la iniciativa pública en la producción de bienes y servicios y reducción del papel del déficit presupuestario como instrumento para corregir las desproporciones económicas.
- . Globalización de la gestión de la fuerza de trabajo, integrando las condiciones de su reproducción en un férreo sistema de controles sociales que serán manejados, con creciente "totalitarismo", por el Estado; los convenios colectivos quedarán sujetos a una política global, controlada también por el Estado.
- . Centralización de la propiedad en manos del capital financiero, que enfrentará a la tendencia a la unificación del trabajo asalariado.
- . La gestión estatal del dinero tendrá un papel cada vez más importante, ya que la política fiscal irá asumiendo un papel pasivo. Esto es reflejo de la predominancia del capital financiero sobre el Estado.

Desde otro punto de vista teórico, Frank coincide bastante con las apreciaciones de Aglietta sobre la superación de la crisis.

Frank opina que la crisis es una crisis de sobreacumulación: se habría acumulado tanto capital que esta propia sobreacumulación llevó al descenso de la tasa de ganancia en los países centrales (esta hipótesis es interesante, porque explica la fuerte tendencia contemporánea a la exportación de capitales, que si bien existía ya desde el siglo XIX, se ha hecho altamente notoria en los setentas y ochentas). Desde este punto de vista, Frank nos dice:

al igual que en las crisis anteriores por las que ha pasado el capitalismo en los dos últimos siglos, la actual sólo puede resolverse mediante modificaciones de largo alcance y en profundidad de la división internacional del trabajo, obra del capitalismo. Para el capital, esta exigencia se presenta como la necesidad de reducir los costos de producción con objeto de volver a elevar los beneficios. Por tanto, el capital trata de administrar simultáneamente varias medidas económicas terapéuticas al organismo económico mundial. Entre ellas se cuentan las políticas de austeridad, la racionalización de los procesos de producción y la reorganización de los sistemas de trabajo en el Occidente industrializado. Otras conllevan la acelerada incorporación del Este mediante un mayor comercio, pero lo que todavía es más significativo, mediante la producción en los países socialistas -que cuentan con una

mano de obra técnicamente cualificada y barata- para el mercado capitalista mundial. Otras medidas económicas son la "acelerada" transferencia de algunas industrias manufactureras al Tercer Mundo y la creciente superexplotación de grandes sectores de la mano de obra del Sur, directa e indirectamente implicada en la producción de bienes manufacturados y primarios, así como de servicios, para el mercado mundial capitalista. Todas son medidas complementarias y que se refuerzan mutuamente para hacer frente a la misma crisis del capital. (14)

Las tesis de Aglietta y de Frank nos permiten interpretar adecuadamente las políticas de los Estados latinoamericanos frente a la crisis. En efecto, veremos que las direcciones apuntadas por Aglietta y las medidas señaladas por Frank han venido siendo adoptadas, prácticamente todas ellas, por México, Brasil y Argentina, por lo menos desde 1981-1982. Lo que podríamos considerar como políticas de ajuste en el corto plazo (regulación estatal de la relación salarial, auge de la intermediación financiera, disminución de las transferencias y subsidios estatales, reducción del déficit fiscal, reducción del papel del Estado en la economía, preponderancia de la política monetaria sobre la política fiscal como forma

(14) Frank, p. 13.

de gestión de la crisis), se nos aparece bajo una luz nueva: como una serie de medidas que, conscientemente o no, apuntan en el largo plazo a la construcción de un nuevo modo de regulación, de un nuevo modelo de desarrollo para América Latina, coherente con las necesidades del capital internacional y de la nueva división internacional del trabajo. Esto es, que en las actuales circunstancias de crisis global, el ajuste de corto plazo está implicando mucho más que una simple reactivación cíclica, y está conduciendo a (y se combina con) una profunda reestructuración de largo plazo.

Este proceso de largo plazo lo ha visto muy claramente Frank, quien sostiene que en el Tercer mundo estamos asistiendo a un proceso de "sustitución de exportaciones" que vino a remplazar a la más tradicional y ya prácticamente agotada sustitución de importaciones. Esto es, los países tercermundistas buscan continuar su industrialización, produciendo ya no para sus raquíticos mercados internos, sino para la exportación hacia los países capitalistas avanzados.

BIBLIOGRAFIA DEL CAPITULO III:

- Aglietta, Michel, Regulación y crisis del capitalismo. La experiencia de los Estados Unidos, Siglo XXI, México, 1979.
- Boyer, Robert, "La crisis en una perspectiva histórica. Algunas reflexiones a partir de un análisis a largo plazo del capitalismo francés", en Raúl Conde (comp.), La crisis actual y los modos de regulación del capitalismo, UAM-I, México, 1984, pp. 33-175.
- Conde, Raúl, "La regulación, una teorización intermedia", en Raúl Conde (comp.), La crisis actual y los modos de regulación del capitalismo, UAM-I, México, 1984, pp. 13-32.
- Gutiérrez, Roberto, "La recesión económica mundial de los años setenta y ochenta en el marco de las oscilaciones del ciclo Kondratieff", en Investigación económica, no. 176, abril-junio de 1986, pp. 81-108.
- Spagnolo, Alberto, "Algunas interpretaciones en la discusión contemporánea en torno a la crisis del capitalismo", en Pedro López Díaz (comp.), La crisis del capitalismo, teoría y práctica, Siglo XXI, México, pp. 109-133.
- Prebisch, Raúl, "La crisis del capitalismo y el comercio internacional", en Revista de la CEPAL, no. 20, agosto de 1983, pp. 53-75.
- Strachey, John, Naturaleza de las crisis, Editorial de Ciencias Sociales (Instituto Cubano del Libro), La Habana, 1971.
- Frank, André Gunder, La crisis mundial, vol. 2 (El Tercer Mundo), Bruguera, Barcelona, 1980.

IV. SUBDESARROLLO Y FUNCIONES DEL ESTADO EN AMERICA LATINA

Uno de los objetivos centrales de esta tesis es investigar cómo reaccionan los Estados mexicano, brasileño y argentino ante la crisis económica. El análisis de las políticas económicas, de su formación, aplicación y resultados, nos permitirá determinar cuál es la función que estos Estados latinoamericanos están asumiendo ante una base material y una sociedad que, ante los embates de la crisis, están transformándose rápidamente.

En el presente capítulo examinaremos algunas cuestiones teóricas que orientarán nuestra investigación de las políticas económicas aplicadas en México, Brasil y Argentina en el último lustro. Comenzaremos por conceptualizar el subdesarrollo, para a partir de allí intentar determinar cuál es la función general del Estado capitalista subdesarrollado. Examinaremos para ello las aportaciones teóricas de autores como Evers, Cueva y O'Connor. Munidos de este herramental teórico, examinaremos luego cómo se materializa en América Latina, en distintos momentos históricos (en especial en el presente momento de crisis), esta función general.

Ello nos permitirá contextualizar nuestro análisis de las políticas económicas dentro del marco de las relaciones Estado-sociedad.

1. El subdesarrollo

Desarrollo y subdesarrollo son dos caras de una misma moneda: la acumulación a escala mundial. Aquellos países donde el capitalismo nació de un proceso endógeno de transformación social y de movilización de las fuerzas productivas (Europa) difundieron e impusieron por todo el mundo el modo de producción capitalista, hasta hacer del mismo el modo de producción dominante a nivel global. En cambio, los países que fueron conquistados o penetrados por el colonialismo europeo, sufrieron una trastocación -a veces total- de sus estructuras económicas, políticas, sociales y culturales. Su forzada integración al circuito mundial capitalista se produjo en condiciones de subordinación y alienación a las potencias dominantes. En palabras de Sonntag:

... desarrollo y subdesarrollo están estrechamente relacionados. Son las dos caras del mismo proceso histórico. Porque el desarrollo del hoy altamente desarrollado capitalismo, va a costa, por lo menos en una parte apreciable, del subdesarrollo de las sociedades hoy subdesarrolladas. El sustento del desarrollo en las zonas desarrolladas del mundo implica objetivamente el mantenimiento del subdesarrollo, mientras domine el modo de producción capitalista. (1)

(1) Sonntag, pp. 140-141.

Las luchas por la independencia representan (desde el punto de vista económico: no negamos ni menospreciamos los sentimientos nacionalistas de los pueblos) un intento de las clases que la lideran -que generalmente son las mismas clases dominantes de la época colonial- por repartir de manera más equitativa (y generalmente con nuevas metrópolis) el excedente: lograr que una mayor parte de la acumulación quede en el país subordinado. Es sintomático que, haciendo comparaciones entre continentes (América Latina, Asia, Africa), encontremos que cuanto más temprana es la independencia, más elevado el nivel de desarrollo capitalista alcanzado antes y después de la misma.

La vinculación del subdesarrollo con el desarrollo, la necesidad de explicar el uno en relación dialéctica con el otro, ha sido ampliamente reconocida a partir de la teoría del imperialismo (que explica por qué los países "avanzados" salen a conquistar mercados y territorios) y de la teoría de la dependencia (que explica por qué las clases dominantes de los países subdesarrollados aceptan su inserción subordinada en el sistema global). Teorías recientes como la de la "acumulación a escala global" (Amin) o la del "intercambio desigual" (Emmanuel) buscan integrar ambos aspectos y explicar la acumulación como un único proceso global vehiculado a través de una división internacional del trabajo que no salió de las

"ventajas diferenciales" sino de la imposición política y militar de Europa sobre el resto del mundo.

Lo que queremos destacar con todo lo anterior es que el sistema económico de las sociedades subdesarrolladas no es autónomo, no es autosuficiente (por lo menos en su actual modo de funcionamiento). Dada su inserción subordinada en la división internacional del trabajo, en las sociedades subdesarrolladas la producción pasa -y cada vez más- por los circuitos metropolitanos. Dicho de otro modo, la base económica de estas formaciones sociales trasciende de sus fronteras: en el subdesarrollo la reproducción es dependiente del mercado mundial (Evers). Por cierto, podría objetársenos que lo mismo sucede con las formaciones sociales capitalistas desarrolladas, ya que éstas, para su reproducción, también dependen del mercado mundial. Pero el hecho es, cómo se ha mostrado a nivel teórico y empírico más de una vez, que la transferencia de excedente, de valor, va desde los espacios subdesarrollados hacia los desarrollados. Esto no por ningún designio mágico, sino por el funcionamiento mismo de la economía global, más de una vez ayudada por la intervención política y militar. (2)

(2) Amin y otros, pp. 11-12.

2. El Estado subdesarrollado y su función

Lo anterior implica que un análisis correcto e integrado del subdesarrollo debe partir de la consideración de que la base material, la estructura de clases y las formas del Estado subdesarrollado deben ser explicadas en su contexto internacional. Hay en esto matices que es importante destacar. Evers, por ejemplo, pone fuerte acento en la determinación externa de las sociedades subdesarrolladas: su modo de producción, su estructura de clases, su Estado, resultan prioritariamente de los efectos de la integración al mercado mundial; ello permite construir una teoría general del "Estado en el subdesarrollo", que es "deducida" de las condiciones generales de reproducción del capitalismo subdesarrollado. Lo mismo puede decirse respecto del trabajo de Sonntag, que busca construir una teoría general del Estado subdesarrollado, y en cierta medida también de Marini. En los tres casos, el método es eminentemente lógico: se busca "deducir" o "derivar" una concepción general del Estado a partir del modo de funcionamiento del capitalismo subdesarrollado.

Otros autores se han orientado más hacia un método histórico-estructural: la construcción de una teoría del Estado se realiza a partir de la reconstrucción histórica de la transformación de las

estructuras sociales (económicas, políticas y sociales). Por lo tanto, la teoría no es una teoría general del Estado subdesarrollado, sino una teoría de las formas específicas que el Estado va adquiriendo a lo largo de la transformación histórica del capitalismo (tanto central como periférico). Dentro de este método histórico-estructural destacan trabajos como los de Cardoso-Faletto, Kaplan, en cierta medida Cueva, y también los de Emmerich.

Ambas perspectivas y métodos son complementarios, y no excluyentes. Las tentativas lógicas de construir una teoría general del Estado subdesarrollado brindan un marco para la construcción de teorías específicas de las formas históricas que el mismo adquirió, y a su vez facilitan la intelección de sus similitudes. A su vez, las tentativas histórico-estructurales nos sirven para percatarnos de la multifacética riqueza del mundo real, y además para llegar a un meollo teórico que los intentos lógicos suelen descuidar:

... que el Estado capitalista sólo existe, en cuanto forma ya concreta, con todas las determinaciones histórico-estructurales allí presentes, resultado tanto de un específico desarrollo interno como del lugar que cada formación ocupa en el seno del sistema imperialista. Y es precisamente la configuración de cada formación lo que determina en última instancia la forma del Estado capitalista, de acuerdo con el grado de

intensidad y desarrollo de las contradicciones acumuladas en su interior, de la posibilidad objetiva de atenuación o acentuación de las mismas y de las tareas (funciones concretas) que de allí se desprenden para la instancia estatal. (3)

Podemos concluir que, por distintos caminos, ambos métodos nos llevan a lo mismo. El método histórico-estructural llega a lo que en el método lógico es punto de partida. Lo que para uno es conclusión del análisis empírico, para el otro es supuesto para el análisis: que la función general y primordial del Estado es la de crear y mantener las condiciones para la reproducción del capital, esto es, para la extracción y acumulación de plusvalor, y que en el subdesarrollo el Estado tiende a ser autoritario, porque debe intervenir muy directamente para garantizar una sobreexplotación que garantice a las clases dominantes locales altas tasas de ganancia pese a la bidireccionalidad de la acumulación, esto es, pese a la transferencia de valor hacia el exterior.

Evers

La obra de Evers parte de la concepción, que compartimos plenamente, de que la base económica del Estado (de cada Estado) subde-

(3) Cueva, pp. 634-635.

sarrollado no debe buscarse exclusivamente dentro de los límites de sus fronteras, ya que la reproducción pasa muy fundamentalmente por el mercado mundial:

El contexto reproductivo del cual recibe sus determinantes económicos la esfera política de un país periférico abarca pues, además de las estructuras económicas en el espacio económico nacional, todas aquellas conexiones con el mercado mundial y aquellas estructuras correlativas dentro de las mismas metrópolis sin las cuales el sistema económico en el área periférica no podría subsistir. (4)

Este "contexto reproductivo integrado al mercado mundial" condiciona la función del Estado, a través de la acción y peso de las clases dominantes locales y de la imbricación de éstas con las clases dominantes metropolitanas:

Obviamente las estructuras económicas y sus agentes sociales del segmento externo de este contexto reproductivo integrado al mercado mundial sólo pueden influir en los procesos y las instancias políticas de la sociedad periférica en la medida en que sus intereses económicos y sociales se articulan localmente y se transmiten efectivamente al aparato estatal. Los procesos económicos en las metrópolis serían irrelevantes para una sociedad periférica si no se materializaran de alguna forma en su interior; los intereses de clase de las burguesías externas quedarían sin efecto si no tuvieran representación local.

(4) Evers, p. 80.

Esta expresión interna de intereses de clase arraigados exteriormente se encuentra en los sectores económicos hegemónicos, que orientan el acontecer económico de su respectivo país "huésped" y cuyos requerimientos se imponen como guía para el resto de las estructuras económicas. (5)

Las dos citas anteriores son importantes para que, cuando examinemos las respuestas de los gobiernos latinoamericanos a la crisis económica y al problema de la deuda externa, comprendamos por qué éstos -salvo declaraciones verbales pour la gallerie- no adoptan una postura contraria a los intereses de los centros hegemónicos: porque los gobiernos y las clases dominantes latinoamericanos forman parte -subordinada- del sistema mundial capitalista, lo que explica que antepongan los intereses de los centros (que son sus propios intereses como clases dominantes subordinadas) a los de sus propias sociedades.

¿Qué se sigue de esto? Según Evers, que

... el estado periférico en su forma externa tanto como en la interna se atiene a principios constructivos que presuponen unas condiciones constitutivas lógicas muy alejadas de la realidad histórica de países económicamente subdesarrollados: no representa a un capital surgido de una acumulación interior en su paso al mercado mundial como competidor internacional, que sería la base para un estado nacional soberano, ni se re-

(5) Ibidem, p. 82.

fiere a una sociedad capitalista de clase plenamente desenvuelta que correspondería a su apariencia como instancia política separada y neutral "por encima" de las clases. (6)

Para Evers, todo Estado cumple cuatro funciones principales, que en el caso del Estado subdesarrollado se hacen específicas por las peculiares modalidades que adoptan, y que son: a) garantía de la inserción al mercado mundial; b) imposición de las reglas generales del mercado; c) garantía de la disponibilidad de fuerza de trabajo, y d) garantía de las condiciones generales materiales de producción. (7)

Garantía de la inserción al mercado mundial. "Si la vinculación con el mercado mundial constituye el cordón umbilical sin el cual el metabolismo económico de la sociedad periférica no podría subsistir, entonces tiene que ser tarea esencial de su instancia política garantizar esta conexión con las economías centrales. Ninguna de las demás funciones estatales puede ya definirse únicamente con base en las necesidades del aparato productivo local y sus agentes sociales haciendo abstracción de esa inserción al sistema internacional". (8)

(6) Ibidem, p. 95

(7) Ibidem, pp. 95-145.

(8) Ibidem, p. 97.

Evers concluye de esto que el Estado subdesarrollado garante la existencia y la expansión de los intereses del capital extranjero en el espacio económico periférico. Esta afirmación, aun si suena exagerada y esconde el hecho de que los Estados subdesarrollados más de una vez (como en el caso del populismo) buscaron construir un capitalismo nacional oponiéndose a los intereses del capital extranjero, en términos generales parece ajustarse a la actual actitud de los Estados latinoamericanos con respecto al problema de la crisis y la deuda externa.

Imposición de reglas generales de mercado. " Una de las funciones esenciales del Estado burgués consiste en proveer el marco general para que todos los bienes sociales adopten en lo posible la forma de mercancías y todas las relaciones sociales se desarrollen en la forma de intercambio de equivalentes entre propietarios de mercancías." (9) Según nuestro autor, el Estado subdesarrollado trata de cumplir con esta función generalizando las relaciones monetarias y salariales, homogeneizando los que es una formación social heterogénea: esto es, haciendo del capitalismo el modo de producción dominante e impulsando la generalización de las relaciones capitalistas de producción e intercambio.

(9) Ibidem, p. 112.

Garantía de la disponibilidad de fuerza de trabajo. La especificidad del Estado subdesarrollado en el cumplimiento de esta función nace de la heterogeneidad estructural de las sociedades subdesarrolladas. Hay que impedir que amplias masas de la población se "refugien" en modos no capitalistas de producción, y lanzar estas masas al mercado de trabajo, convertirlas en fuerza de trabajo "libre", coactivamente si es necesario. El mantenimiento de adecuadas tasas de desempleo permitiría disciplinar a la mano de obra y mantener bajos los salarios. Pero, como en el subdesarrollo la acumulación es bidireccional, las clases dominantes locales deben intensificar la explotación para obtener tajadas suficientes del excedente extraído. Esto hace que la explotación y la dominación sean más evidentes en el subdesarrollo, y de ahí nace la tendencia a que el Estado subdesarrollado sea no sólo un Estado interventor, sino también un Estado sin hegemonía, un Estado violento.

Garantía de las condiciones generales de materiales de producción.

"Ciertas premisas materiales del proceso de reproducción capitalista no pueden ser proporcionadas por los mismos capitales privados expuestos a la presión de la competencia; en consecuencia, tienen que ser proporcionadas por una instancia no partícipe de la competencia", que es el Estado. (10) En el análisis de Evers, esta función se bi-

(10) Ibidem, p. 137.

furca en: suministro estatal de condiciones generales materiales de producción, y producción estatal de mercancías. Es interesante retener esta bifurcación, porque como se verá más adelante, las prédicas antiestatistas típicas del monetarismo y las duras restricciones presupuestarias resultantes de la crisis han dificultado el cumplimiento de esta función por parte de los Estados latinoamericanos: las condiciones generales de la producción y los bienes y servicios del sector público ya no se entregan al bajo costo tradicional; dicho de otra manera, el Estado está cobrando más por el cumplimiento de esta función. Se plantea así una tensión: el mundo de los negocios, el FMI, los monetaristas, claman por la reducción del déficit estatal; pero esta reducción lleva a debilitar o encajear el cumplimiento de la función de garantizar las condiciones materiales de producción por parte del Estado. ¿Se llegará al punto en que el equilibrio entre el déficit fiscal reputado como indeseable y el necesario cumplimiento de esta función se rompa?

Cueva

Desde un enfoque histórico-estructural puede llegarse a conclusiones relativamente similares a los puntos de partida de Evers en su enfoque lógico-deductivo. Cueva, por ejemplo, nos dice que la

instancia estatal de los países subdesarrollados o dependientes

se constituye como una superestructura cargada de tareas en la medida en que a) tiene que asegurar la reproducción ampliada del capital en condiciones de una gran heterogeneidad estructural, que comprende desde la presencia de varios modos y formas de producción hasta la propia malformación del aparato productivo capitalista; b) tiene que llevar adelante ese proceso de reproducción en medio de un constante drenaje de excedente económico hacia el exterior, con todo lo que ello implica en términos de acumulación, y de la consiguiente necesidad de establecer determinadas modalidades de extracción de tal excedente; c) tiene que imponer cierta coherencia a un desarrollo económico-social inserto en la lógica general de funcionamiento del sistema capitalista-imperialista, cuando a veces ni siquiera está concluida la tarea de integración de un espacio económico nacional y de la nación misma.

Con sólo mencionar estos grandes nudos problemáticos, que por supuesto no agotan la cuestión, uno está ya en capacidad de forjarse una idea más precisa de la sobrecarga de funciones que le toca asumir al Estado burgués de la periferia y de las correspondientes formas anómalas que éste tiene que adoptar para garantizar la reproducción capitalista. No es un azar, entonces, que el llamado Estado de excepción tienda a convertirse aquí en la regla; que la sociedad civil y hasta las propias clases parezcan configurarse a partir del Estado, y no a la inversa; o que el Estado adquiriera una contextura ambigua, de casi simultánea debilidad y fortaleza, balanceándose entre tales extremos dialécticos en una suerte de crisis permanente. (1)

(1) Cueva, p. 636.

O'Connor

James O'Connor ha desarrollado una teoría y una metodología para el estudio del papel del Estado en el proceso de acumulación de capital que son particularmente relevantes para el objeto de estudio de esta tesis.⁽¹²⁾

O'Connor busca determinar el sentido de las políticas estatales estudiando la manera en que se asignan los gastos y se obtienen los ingresos públicos. Los gastos públicos pueden ser desagregados en dos grandes categorías: capital social y gastos sociales de producción. Por capital social se entienden los gastos del Estado requeridos por la acumulación privada de capital. Estos pueden ser desagregados en inversión social y consumo social. La inversión social representa el monto de las inversiones en proyectos y servicios destinados a aumentar la productividad de una cantidad dada de trabajo y -*ceteris paribus*- aumentar la tasa de ganancia. El consumo social representa el total de gastos en proyectos y servicios que disminuyen los costos de reproducción del trabajo y -*ceteris paribus*- aumentan la tasa de ganancia.

Los gastos sociales de producción representan el total de proyectos y servicios requeridos para mantener la armonía social, esto

(12) Véase O'Connor, esp. pp. 25-31.

es, para cumplir la función legitimadora del Estado. Esto incluye no sólo costos de bienestar, sino también costos de represión política.

Lo anterior en cuanto a los gastos del Estado. Sus ingresos pueden ser analizados como la sumatoria de los impuestos sobre el capital, los impuestos sobre el trabajo y otras fuentes internas de ingresos públicos (tarifas y precios, especialmente).

La crisis fiscal es la tendencia estructural al déficit estatal y se debe a que capital social y gasto social son contradictorios: un aumento del capital social debería -ceteris paribus- llevar a un decremento del gasto social, y viceversa. Las únicas formas de aumentar simultáneamente ambos son: aumentar los impuestos (lo que puede disminuir la tasa de ganancia -impuestos sobre el capital- o amenazar la legitimidad social -impuestos sobre el trabajo-) o asumir la existencia de un déficit fiscal, que será financiado con endeudamiento -interno o externo- o con emisión -una forma de endeudamiento público que no causa intereses-.

La crisis fiscal será estudiada en esta tesis partiendo del análisis de la relación entre los ingresos agregados y los gastos agregados del Estado. Se buscará no sólo saber a cuánto monta el déficit del sector público, sino también en qué se gasta (inversión, consumo, gastos de personal, servicio de la deuda, serán algunas

de las categorías de interés) y cómo se financia (presión impositiva -sobre el trabajo, sobre el capital, sobre el consumo-, precios y tarifas, endeudamiento interno y externo, serán algunas de las categorías pertinentes).

A partir de la teoría de O'Connor puede formularse la hipótesis de que la crisis fiscal tiende a hacerse más aguda en el caso de los países subdesarrollados. Por un lado, el capital social es muy elevado, ya que el Estado debe realizar una amplia tarea de promoción del desarrollo; construir infraestructura y parques industriales, proveer de bienes y servicios a bajos precios, otorgar exenciones y subsidios de tipo fiscal, cambiario y crediticio, son algunas de las acciones onerosas del Estado destinadas a favorecer al capital privado. En otras palabras, el Estado debe facilitar al capital privado la obtención de altas y seguras tasas de ganancia, si es que quiere que este capital continúe operando en el país. Por otro lado, en los países subdesarrollados la presión impositiva es muy baja, por la misma razón de que para preservar la tasa de ganancia los impuestos sobre el capital han de mantenerse bajos. Sumados estos dos hechos al gasto social, encontramos explicado por qué el déficit fiscal tiende a ser sumamente agudo en los países subdesarrollados, mientras haya medios (emisión mo-

netaria, endeudamiento interno o externo) con qué financiarlo.

Como se verá en los estudios de caso, la crisis llevó a los gobiernos de Argentina, Brasil y México a buscar la drástica reducción del déficit estatal como medio de reajustar la economía. Nuestra investigación buscará determinar, pese a la escasez de los datos disponibles, en qué medida la reducción del déficit se operó "recortando" el capital social y el gasto social, y en qué medida los ingresos se aumentaron por la vía de precios y tarifas, impuestos sobre el capital e impuestos sobre el trabajo. Esto es, intentaremos saber si el Estado optó más bien por 1) favorecer en forma directa la reproducción ampliada del capital, o 2) las condiciones de su legitimidad. La opción 1) significaría recortar preferentemente el gasto social e incrementar los impuestos indirectos (que gravan preferentemente a los trabajadores). La opción 2) implicaría sostener el gasto social e incrementar los impuestos directos (que gravan preferentemente al capital y a las personas acaudaladas).

3. El Estado latinoamericano: cambios en la materialización de su función general

Podríamos resumir la discusión anterior sosteniendo que la función general y primordial del Estado es la de crear y mantener las condiciones para la reproducción del capital, esto es, para la extracción y acumulación de plusvalor, y en el caso del mundo subdesarrollado, para la transferencia a las metrópolis de proporciones significativas del plusvalor extraído.

A continuación estudiaremos cómo se hace específica esta función general en las distintas etapas históricas del desarrollo latinoamericano, especialmente en la crisis que estamos viviendo.

El Estado oligárquico

Durante el período colonial no podemos hablar propiamente de un Estado: lo que tenemos es simplemente la prolongación colonial del Estado ibérico. El aparato productivo se pone directamente al servicio de las necesidades de acumulación de las metrópolis, e indirectamente de otras potencias europeas. El aparato estatal colonial cumple la función de organizar y garantizar la extracción del excedente latinoamericano, generalmente bajo la forma de metales preciosos y de productos de la tierra de alto valor unitario por unidad de peso.

Como ya se señaló más arriba, desde este punto de vista la independencia puede interpretarse como un intento, por parte de las clases dominantes locales, de retener para sí una mayor proporción del excedente, para lo cual se hizo necesario sacudirse la tutela política de unos imperios, el español y el portugués, que a principios del siglo XIX se hallaban en franca decadencia. Las clases dominantes latinoamericanas, que se fueron constituyendo durante los siglos de la colonia, tenían intereses bien diferenciados de los de la élite peninsular que controlaba el aparato colonial y el comercio, y reaccionaron por lo tanto contra esta última, buscando nuevas formas de vinculación con las economías y Estados más pujantes y poderosos del momento (Inglaterra).

La ruptura del vínculo colonial (político y económico) llevó a Latinoamérica a un largo período de indefinición política y postulación económica, cuya expresión fueron las luchas civiles que asolaron a nuestros países durante décadas. La falta de una tradición política de autogobierno, la interrupción o distorsión de los canales de comercio más habituales, las agudas divergencias sobre el proyecto nacional que se implantaría una vez lograda la independencia, el debilitamiento de ciertas exportaciones importantes durante el período colonial (como los metales preciosos de México,

Perú y Bolivia, cuyos yacimientos estaban prácticamente agotados al producirse la Independencia), y la necesidad de adaptar las estructuras productivas a las exigencias de un mercado mundial que estaba en pleno cambio y expansión, produjeron un largo paréntesis de reacomodo. Al cabo del mismo, en los diversos países fue surgiendo con nitidez una situación que podemos caracterizar por: la orientación de la economía hacia la exportación agro-minera (desarrollo hacia afuera); la dicotomía social entre una oligarquía de propietarios de minas y haciendas, junto con sus asociados más directos, y una masa de campesinos y trabajadores manuales, generalmente indígenas; un Estado relativamente estable (en comparación con el período de la anarquía), de apariencia democrática, con muy restringida participación política, y muy dependiente (política, cultural, económicamente) de los países europeos.

Esta situación fue surgiendo en distintos momentos históricos según el país de que se trate. Brasil fue el primer país que construyó una sólida y estable dominación oligárquica y una economía muy integrada al mercado mundial mediante la agroexportación. Facilitaron las cosas para Brasil el hecho de que éste durante algunos lustros había sido sede del gobierno metropolitano (durante la ocupación napoleónica de Portugal), y el que la Independencia se diese prácticamente sin rupturas ni luchas: las clases dominantes locales,

simplemente, se desentendieron de la existencia de una metrópoli. Otro elemento que facilitó la temprana integración de Brasil al mercado mundial fue su privilegiada relación con Gran Bretaña. Durante la época en que Brasil fue sede del gobierno metropolitano se habían establecido fuertes vinculaciones comerciales, culturales y políticas con Inglaterra (recuérdese además que desde siglos atrás Portugal mantenía una relación de dependencia muy estrecha con Gran Bretaña), que fueron mantenidos y profundizados después de la Independencia.

Sin embargo, la dominación oligárquica durante el período imperial (1822-1889) en Brasil no estuvo exenta de contradicciones. Básicamente, la lucha entre los hacendados esclavistas de la costa y el nordeste dedicados a la producción de azúcar y algodón en grandes plantaciones esclavistas y los más modernos y más pequeños hacendados de São Paulo y la zona sur, que producían café utilizando trabajo asalariado y medieros o aparceros en condiciones capitalistas. A medida que avanzaba el siglo, se hacía más y más evidente que Brasil no podía seguir con el sistema esclavista si es que quería entrar en la modernidad, y paralelamente la demanda de café en el mercado mundial (sobre todo en Estados Unidos) creció notablemente, lo que fortaleció económicamente a la oligarquía paulista. El Imperio, tratando de prolongar su anacrónica existencia, decretó en

1888 la abolición de la esclavitud ("Ley dorada"), pero ello no disminuyó las ansias de cambio de los sectores más modernos de la oligarquía (paulista) y las clases ilustradas urbanas, que en 1889 apoyaron el golpe de estado que terminó con el Imperio e instauró la República. Que pudo ser llamada por algunos la "República paulista", por la fuerte hegemonía que la oligarquía cafetalera del estado de São Paulo tuvo en los cuarenta años que la misma duró.

Argentina fue otro de los países latinoamericanos que completaron con relativa rapidez su proceso de organización nacional y de integración al mercado mundial. Esta apartada región latinoamericana había sido durante la colonia un apéndice secundario, despojado y empobrecido del Imperio español. En 1776 Buenos Aires fue declarada capital del flamante Virreynato del Río de la Plata, con lo que se consagraba un importante cambio estructural que se iba a profundizar después de la Independencia (1810): el centro de gravedad de lo que hoy es Argentina se desplazó de su noroeste (Córdoba, Tucumán) vinculado por tierra a las explotaciones mineras del Perú y el Alto Perú, hacia su zona litoral, productora en ese momento de carnes, lanas y cueros, y vinculada por mar con Europa, principalmente Inglaterra.

De las largas luchas civiles habidas durante la primera parte del siglo para dirimir el modelo de nación que se quería construir

salieron triunfantes en definitiva los hacendados de Buenos Aires. La estabilidad constitucional se logró entre 1853 y 1862, y hacia 1880 el Estado oligárquico estaba sólidamente constituido y el modelo agroexportador se hallaba funcionando a toda máquina.

El proceso de construcción de un Estado nacional oligárquico y de una vinculación primario-exportadora con el mercado mundial fue algo más lento en México. Varios hechos contribuyeron a esta demora. El movimiento independentista no fue en sus inicios (con Hidalgo, Morelos, Allende) un movimiento de las clases dominantes locales sino un movimiento de masas; atemorizadas por la posibilidad de una revolución social, las clases dominantes apoyaron a las autoridades coloniales hasta que en 1821 cambió la situación política en España y se constituyó allí un gobierno de signo liberal. La conservadora clase dominante mexicana procedió apenas entonces a unirse a la causa independentista, no para avanzar hacia el liberalismo, sino para conservar sus privilegios. Las luchas entre liberales y conservadores y las intervenciones de potencias extranjeras (Estados Unidos, Francia y otras) fueron mucho más agudas en México que en otros países de América Latina. Por otro lado, en lo económico, México sufrió mucho con la exhaustión de sus yacimientos de metales preciosos, y sólo hacia el fin del siglo XIX encontró nuevos exportables mineros y agrarios que dieron oxígeno al modelo primario-exportador que Porfirio Díaz

terminaría por implantar en su largo gobierno dictatorial: 1876-1910.

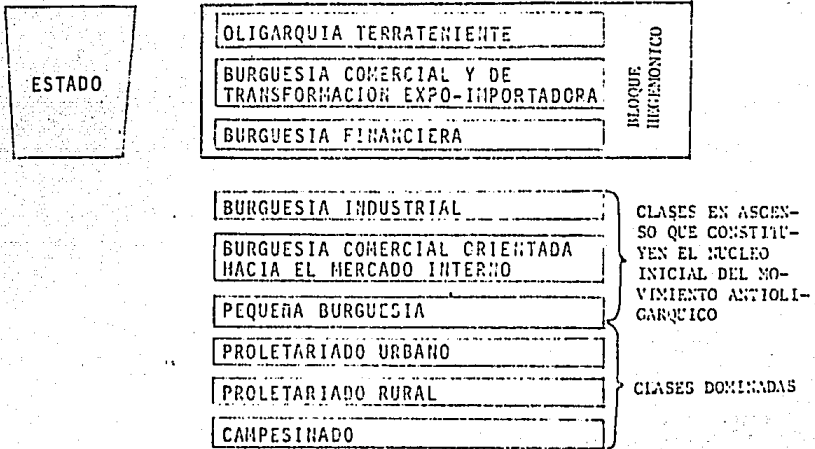
Es de resaltar el rol fundamental que en las tres sociedades estudiadas (y en el conjunto de América Latina) jugaron las oligarquías terratenientes: la agroexportación (en México, junto con la minería, entregada principalmente a capitales extranjeros) es la principal actividad dinámica de la economía, y la clase social que monopoliza los medios de producción (la tierra) necesarios para tal actividad, se ostenta como aseguradora del "progreso nacional". Asegura también, mucho más concretamente, el oro con que han de pagarse las importaciones, los ferrocarriles, los empréstitos, etc.

Podríamos resumir esta etapa diciendo que mientras predominó el modelo de desarrollo hacia afuera (segunda mitad del siglo XIX y primeras décadas del actual), la función del Estado se materializó construyendo -con importante aportación del capital extranjero- la infraestructura básica que permitiese volcar una economía que en su funcionamiento interno era predominantemente precapitalista, hacia la exportación dirigida hacia un mercado mundial plenamente capitalista. El Estado garantizaba la extracción de excedente en las minas y las haciendas, y promovía su realización en el exterior.

La Gráfica 8 busca representar las relaciones entre las clases sociales y el Estado durante la época del predominio oligárqui-

G R A F I C A 8

CLASES, ESTADO Y ALIANZAS EN LA EPOCA DEL
PREDOMINIO OLIGARQUICO



co (desde 1880 c. hasta las primeras décadas del siglo XX). El Estado, formalmente democrático pero de participación muy restringida, es manejado por, y favorece muy directamente a, la oligarquía terrateniente (y minera) y dos fracciones burguesas estrechamente ligadas a ésta: la burguesía financiera (que a su vez depende de sus vinculaciones con el capital internacional) y la burguesía comercial expo-importadora, cuya actividad de vinculación con el mercado mundial incluye algunas actividades de transformación para posibilitar o facilitar la exportación de los productos primarios. El crecimiento económico y la urbanización irán produciendo, hacia fines del período del predominio oligárquico, el ascenso político y social de nuevas clases eminentemente urbanas: la muy incipiente burguesía industrial y comercial orientada hacia el mercado interno, la pequeña burguesía y un todavía aislado y poco numeroso proletariado. En el campo encontramos, a más de la oligarquía terrateniente (que, aunque ausentista, tiene allí las bases de su poder político y económico) a una masa campesina; en Brasil y sobre todo en Argentina, existen otras clases rurales, como una pequeña burguesía -muchas veces de origen inmigratorio- dedicada al abasto de las ciudades, y una proliferación del trabajo asalariado rural, mucho más amplios e importantes que en México. La anchura decreciente del trapecio "Estado" indica el distinto grado de representación de los intereses de estas clases en el Estado.

El Estado populista

La prosperidad posibilitada por el auge exportador y por la masiva inyección de capitales extranjeros, si bien limitada en cuanto a su repartición, dio origen al surgimiento de sectores sociales con un cierto nivel de cultura y organización, y no integrados al bloque de dominación oligárquico. Empleados públicos y privados, profesionales liberales, maestros, comerciantes e industriales orientados hacia el mercado interno, fueron creciendo en número y en peso social y complejizando la dicotomía social propia del período oligárquico. Estos sectores reclamaban una apertura del sistema político que posibilitase su incorporación al mismo; levantaban, además, reivindicaciones nacionalistas y pugnaban por una economía más autónoma y autosuficiente, no tan directamente dependiente de la exportación de bienes primarios. Para defender sus reivindicaciones, no tardaron en organizar movimientos políticos con una ancha base de clase media, y en pugnar por acceder al gobierno.

En México, el maderismo (1910-1913) representó el triunfo de un movimiento de esta índole: sectores industrialistas y clases medias urbanas llegaron al poder con el apoyo de una masa rural movilizadada y que reclamaba la reforma agraria (que

terminaría por emanciparse de, y oponerse a, el maderismo). En Argentina, la Unión Cívica Radical (UCR), y el presidente Hipólito Yrigoyen (1916-1922 y 1928-1930) son los representantes de la débil burguesía industrial, las clases medias urbanas y los pequeños agricultores independientes ("chacareros"). Finalmente, en Brasil es el varguismo el movimiento portavoz de la burguesía orientada hacia el mercado interno, de las clases medias, y también de las oligarquías "marginales", no paulistas; movimiento que, además, buscaría incorporar al proletariado que se va constituyendo ya en esos años.

Cabe anotar una importante diferencia: la amplitud de la movilización campesina durante los años de la Revolución Mexicana (1910-1920) llevó a .y permitió la expropiación de las mejores tierras, en un proceso de reforma agraria iniciado en 1917, acelerado durante el sexenio cardenista (1934-1940) y continuado más tímidamente después. Podría decirse que en México la Revolución acabó primero con el poder político de la oligarquía, y luego la expropió de sus tierras.

En cambio, en Argentina y Brasil el nuevo bloque en el poder buscó alguna forma de coexistencia con la oligarquía terrateniente. Esta coexistencia se evidenció claramente en el "Estado de compromiso" construido por Vargas ya en los años treinta.

En Argentina, la coexistencia fue mucho más difícil, y se expresó en la alternancia (no pactada) de coaliciones pro-oligárquicas y coaliciones pro-industrialistas en el poder.

Podría postularse que en Argentina y Brasil la burguesía industrial y las clases medias aliadas a ella no consiguieron todavía imponer su propia hegemonía (porque dependían de las divisas que el sector agroexportador aseguraba), pero que sí podían anular la hegemonía oligárquica, apoyadas en que la industria fue constituyéndose en la actividad económica más dinámica y expansiva. Esto llevó a una situación que en otro lugar hemos caracterizado como de "empate hegemónico" entre la oligarquía terrateniente en decadencia y la burguesía industrial en ascenso. (13)

La oligarquía ya no logra convencer de lo legítimo de su dominación; la burguesía industrial y comercial orientada hacia el mercado interno y sus apoyos, las clases medias, tienen mayores posibilidades de hacerlo, pero para ello deben recurrir al conflictivo apoyo popular.

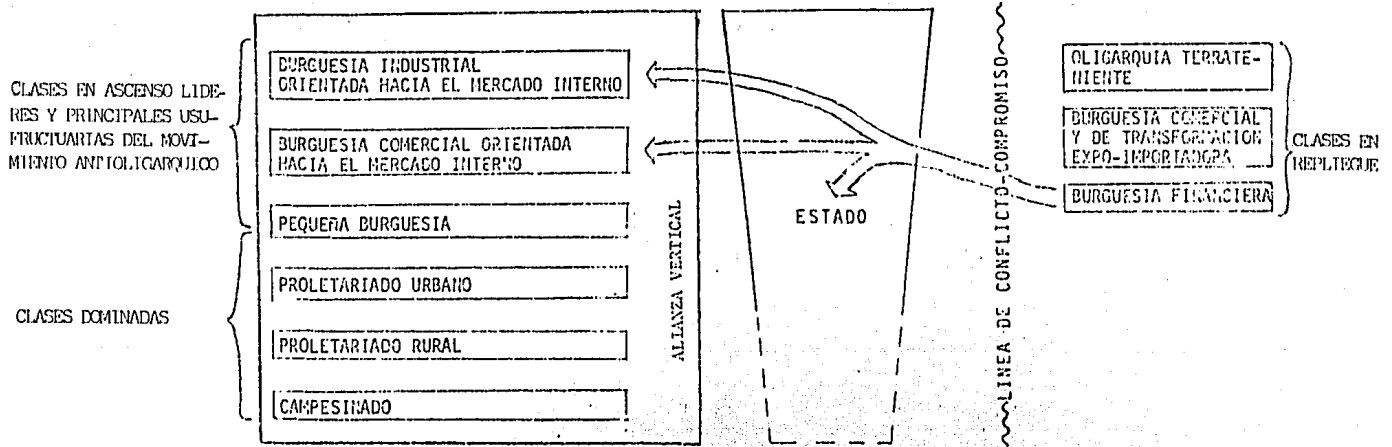
Se da así, en los tres países, la posibilidad de una amplia alianza de clases antioligárquica que va a obtener el gobierno en grados y épocas distintos. Esta alianza consiste en

(13) Véase Emmerich, 1986, p^ássim.

la unión de la burguesía industrial y comercial orientada hacia el mercado interno, las clases medias y el proletariado urbano de reciente origen migratorio, a los que se suma en México el campesinado. Estas clases basan su alianza en el ensanchamiento del mercado interno vía urbanización y aumento de salarios (y en México también vía reforma agraria), la expansión notoria de las empresas y actividades estatales y la creciente intervención reguladora del Estado en la economía. Líderes carismáticos como Cárdenas, Vargas y Perón son los que ante la falta de organizaciones autónomas y poderosas del sector popular van a impulsar y encauzar el movimiento de masas tras de las reivindicaciones de la burguesía industrial. Llamemos alianza vertical a esta alianza, simplemente por la forma en que la hemos representado en la Gráfica 9, que ilustra la situación que se da cuando la oligarquía ya ha perdido significativas cuotas de su preponderancia económica y de su dominancia política. Las clases en ascenso, bajo el liderazgo de la burguesía industrial, han movilizado en su apoyo a las clases dominadas, y constituido así la alianza vertical, que se enfrenta (derrotándola en México, "empatando" en Argentina y Brasil) con la oligarquía y sus aliados más próximos. El Estado asume ribetes populistas, amplía (por las necesidades de la lucha antioligár-

GRAFICA 9

CLASES, ESTADO Y ALIANZAS EN LA EPOCA DE PREDOMINIO DE LA BURUESIA INDUSTRIAL Y COMERCIAL ORIENTADA HACIA EL MERCADO INTERNO



quica) la participación política (llegando a incluir en ella al proletariado rural y al campesinado: en el México postrevolucionario; en Argentina, con Perón en los cuarentas; en Brasil, con Goulart en los sesentas), y apoya el proyecto nacional de la alianza vertical. La burguesía financiera, o parte de ella, se adapta a la nueva situación y pasa a financiar los proyectos de la alianza vertical. La anchura decreciente del trapecio "Estado" y las líneas punteadas en el extremo inferior del mismo indican el distinto grado de representación en el Estado de los intereses de las clases que constituyen la alianza vertical. La línea vertical de "conflicto-compromiso" quiere representar las complejas y cambiantes relaciones entre el Estado populista y la alianza vertical, de un lado, y la oligarquía y sus aliados más próximos, del otro. El ingrediente de "compromiso" fue predominante en Brasil, mientras que el de "conflicto" lo fue en México; Argentina fue un caso de alternancia cíclica entre "conflicto" y "compromiso".

La alianza vertical impulsa un proyecto nacionalista, desarrollista y democratizante, que busca un desarrollo más autónomo y equilibrado: el llamado "desarrollo hacia adentro". En este período, la función general del Estado se materializó apoyando a la burguesía industrial en su lucha contra las oligarquías tradicionales, creando condiciones para el crecimen-

to industrial, fortaleciendo el mercado interno y protegiendo por diversos medios (exenciones arancelarias, protección aduanera, estímulos fiscales y crediticios) a la balbuceante industria nacional.

Predominio del gran capital y desarrollo "desde afuera"

La industrialización sustitutiva rápidamente encuentra sus límites en la falta de capitales y tecnología para continuar hacia la industrialización pesada. Además, la sustitución de importaciones requiere, paradójicamente, de mayores importaciones de las que logra sustituir. Los ciclos de expansión industrial llevan así, inevitablemente, al deterioro de las balanzas externas, que generalmente se busca compensar por medio del crédito externo y de la promoción de la inversión extranjera directa. Estos ingresos de capitales pueden aliviar momentáneamente la situación del sector externo pero, dado que al cabo de un tiempo generan mayores salidas de capital, lo que en realidad hacen es sólo postergar y potenciar el estallido de la crisis cíclica.

La entrada del capital trasnacional en la industria local tiene efectos muy importantes sobre el aparato productivo y la estructura de clases y sobre el modelo de desarrollo que

-podríamos decir- dejó de ser un desarrollo "hacia adentro" para convertirse en un desarrollo "desde afuera". Su ingreso fue promovido por gobiernos "desarrollistas", representantes de los sectores burgueses "modernizantes", de capital más concentrado, como fueron los de Miguel Alemán (1946-1952) en México, Juscelino Kubitschek (1956-1961) en Brasil, y Arturo Frondizi (1958-1962) y Onganía (1966-1970) en Argentina. Es importante destacar que las actividades productivas del capital trasnacional requieren de una pauta de mercado distinta de las requeridas por las de la burguesía más tradicional. En efecto, esta última requería de un mercado en expansión para colocar los bienes-salario que producía; en cambio, el capital trasnacional produce bienes intermedios, servicios y bienes durables de alto valor unitario, para realizar los cuales necesita de un mercado de consumo de alto poder adquisitivo (esto es, necesita de la concentración del ingreso) y de un amplio mercado de bienes intermedios que será constituido por el Estado y las propias grandes empresas que van tomando el control de la economía local.

La burguesía local de capital más concentrado se asocia con el capital trasnacional, para constituir lo que podemos llamar gran burguesía, que controlaría los sectores más dinámicos

de la economía en las épocas posteriores: electrónica, electrodomésticos, química, maquinaria, automóviles, petróleo (en Argentina), ciertos servicios, entre otros. La gran burguesía comenzará a bendecir al capital trasnacional. No se trata ya, dirá su discurso, de sostener un nacionalismo sentimental, sino de ser realistas y adecuarse al ritmo de los tiempos: el capital trasnacional radicado en la industria local permitirá producir con mayor eficiencia y a menor costo; traerá trabajo e inversiones al país; asegurará la continuidad del desarrollo industrial, al proveer de capitales y tecnología que el país no posee; sus efectos, por la acción del multiplicador, repercutirán sobre toda la economía. Pero claro, estas nuevas empresas extranjeras, de alta eficiencia, no pueden coexistir con industrias atrasadas en sus métodos y obsoletas en sus equipos, sin competitividad internacional, como las industrias tradicionales preexistentes. Se trata entonces de "sincerar" la economía, liquidando los beneficios (exenciones, subsidios, tarifas preferenciales, protección arancelaria que el Estado brinda, privatizando las empresas estatales, "racionalizando" la administración pública, suprimiendo los "precios políticos" de los servicios públicos, asegurando la estabilidad monetaria y cambiaria que el inversor externo requiere, asegurando también la estabilidad política y la tranquilidad laboral. Todos estos objetivos, especialmente

los últimos, requieren de una acción marcadamente antipopular del Estado: la limitación de la huelga, la baja del salario real, la reducción del gasto público, la "contención" de la inflación vía congelación salarial, las restricciones al consumo, la represión de la protesta social y todo el conjunto de medidas "estabilizadoras" usuales en estos casos, afectan profundamente a los trabajadores.

Afectan también a la burguesía más débil, que produce y comercializa vestidos, calzado, mobiliario, alimentos y otros bienes básicos, que se ve afectada tanto por las políticas "eficientistas" como por la reducción del poder de compra de los trabajadores. Podemos llamar burguesía "subordinada" a esta fracción burguesa que no está en condiciones de asociarse con el capital trasnacional, que no aprovecha de las facilidades fiscales y arancelarias que a éste se le otorgan, y que teme a un proceso de concentración y monopolización de la industria. De ahí que la burguesía subordinada pida la intervención del Estado en la economía, demande protección frente a la competencia internacional, y busque concluir pactos con el movimiento obrero, esto es, recrear de alguna manera la alianza vertical.

La irrupción del capital trasnacional en la industria local y la emergencia de la gran burguesía sentaron las bases para la ruptura de la alianza vertical y para la creación de

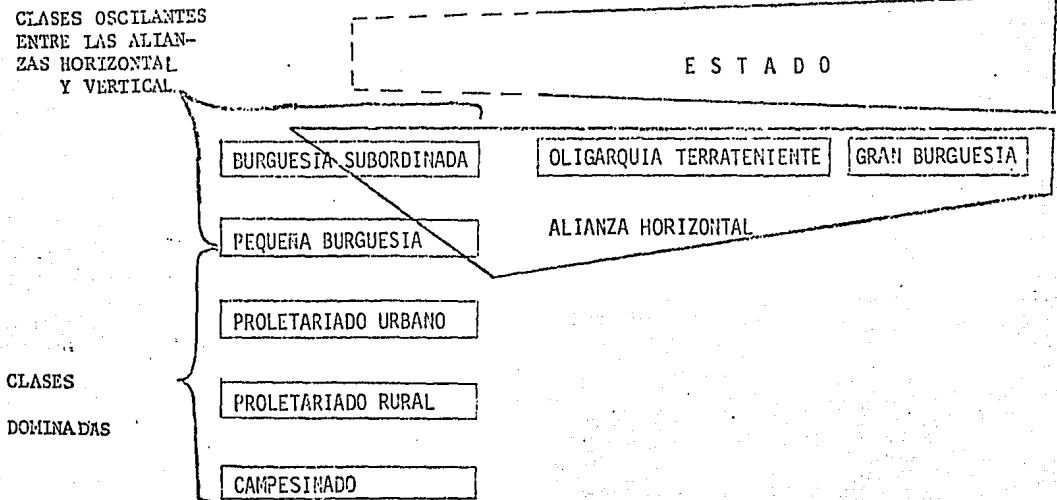
una nueva alianza que podemos llamar horizontal: gran burguesía — oligarquía terrateniente.

La Gráfica 10 esquematiza la situación de la alianza horizontal en nuestros países (particularmente en Argentina y Brasil). La burguesía financiera se ha integrado a la gran burguesía. Sectores de la burguesía subordinada y de la pequeña burguesía se suman también a la alianza horizontal. El Estado apoya a la alianza horizontal; la anchura decreciente del trapecio "Estado" y las líneas punteadas en el extremo izquierdo del mismo indican el distinto grado de representación en el Estado de los intereses de las clases que constituyen la alianza horizontal. La Gráfica intenta describir una situación "ideal-típica": para la época que describe ya no hay en México una oligarquía terrateniente, ni en Argentina un campesinado tradicional (precapitalista).

En Brasil, la formación de la alianza horizontal se vio facilitada por la existencia previa del "Estado de compromiso". A la postre, el crecimiento industrial de Brasil iba a ser tan amplio, y tan importante el peso de las manufacturas en sus exportaciones, que la oligarquía terrateniente, como actor social autónomo, fue perdiendo progresivamente significación polí-

G R A F I C A 10

CLASES, ESTADO Y ALIANZAS EN LA EPOCA DE
 PREDOMINIO DE LA GRAN BURGUESIA
 ASOCIADA AL CAPITAL INTERNACIONAL



tica (salvo en los estados más atrasados, donde conserva notable influencia política local). La conserva, en cambio, en Argentina, donde existe una fuerte contradicción entre los intereses de los grandes productores agropecuarios, por un lado, y los de la burguesía industrial orientada hacia el mercado masivo y los trabajadores, por el otro. Esto es porque toda elevación del poder de compra de los asalariados redundaría en detrimento de los exportadores agropecuarios, ya que en Argentina lo que se exporta es lo mismo que lo que se come (de modo que una forma fácil de incrementar el poder de compra de los asalariados sin afectar la tasa de ganancia de los industriales es reducir el precio relativo de los alimentos).

En México nunca llegó a producirse una ruptura abierta de la alianza vertical, y se conserva todavía la ficción de un pacto obrero-estatal y de un pacto campesino-estatal. Por otro lado, la irrupción del capital trasnacional, por la vecindad con los Estados Unidos, fue mucho más temprana que en nuestros otros dos países. Y, finalmente, el capital trasnacional no tuvo aquí una oligarquía terrateniente sobre la cual apoyarse en este período. Todas estas razones no anularon las contradicciones objetivas entre los intereses de la gran burguesía, por un lado, y la burguesía subordinada y las clases trabajadoras, por el otro. Pero el largo período de expansión

económica de que México disfrutó a partir de inicios de los cincuenta permitió al Estado jugar un papel arbitral muy importante, al repartir porciones de un pastel de ingreso que se hacía cada vez más grande.

Aunque con diversas modalidades debidas a las diferentes estructuras de clases, en el período que estamos considerando la función general del Estado se materializó favoreciendo la entrada del capital trasnacional en la industria local (lo que incluía redimensionar el mercado), en medio de un proceso global de internacionalización del capital. La entrada del capital extranjero y de las nuevas técnicas productivas a él asociadas vigorizó la extracción de plusvalor, pero agudizó la bidireccionalidad de la acumulación: una parte del nuevo plusvalor extraído quedaría en manos de la burguesía y el Estado locales, pero una parte cada vez mayor fluiría hacia los países capitalistas centrales, no sólo en la forma tradicional de intercambio desigual, sino también como utilidades empresariales, costos tecnológicos y -predominante en los últimos años- pago de intereses.

4. Limitantes estructurales del modelo de desarrollo "desde afuera"

La adopción (o imposición) del modelo de desarrollo "desde afuera" terminó por magnificar los problemas de balanza de pagos inherentes a la industrialización latinoamericana. Tales problemas son resultado de la insuficiencia del Sector I (productor de bienes de capital) en los países subdesarrollados, por un lado, y de los efectos desacumulantes del ciclo internacional del capital-dinero, por el otro. Los mencionados son los principales limitantes estructurales de toda forma de "industrialización del subdesarrollo", esto es, de todo crecimiento económico heterónimo, desequilibrado y desigual, que en el modelo de desarrollo "desde afuera" se ven magnificados por los motivos que más abajo se exponen.

En los países subdesarrollados, la insuficiencia del Sector I provoca que

en las fases de auge de la acumulación la demanda crece a ritmos diferentes según el tipo de bienes y lo hace a ritmos más rápidos justamente para aquellos bienes cuya oferta nacional es deficitaria. Es decir, se tiende a concentrar en los sectores donde el proceso de sustitución ha avanzado poco. Este, y de un modo típico, es por ejemplo el caso de la demanda por maquinarias y equipos. El resultado es conocido: la demanda por importaciones se dispara y no alcanza a ser compensada por un crecimiento proporcional de la capacidad para importar, la cual -en lo básico- se sustenta en una dinámica exportadora que es débil e inadecuada a causa de su perfil tradicional. Como consecuencia, tenemos que el auge de la acumulación conduce a la crisis del balance de pagos y ésta, a la crisis de la acumulación. Es lo que se ha denominado estrangulamiento externo del crecimiento. ⁽¹⁴⁾

(14) Valenzuela, p. 29.

Según otro autor,

en una economía que carece del sector que produce los medios de producción necesarios para su propia reproducción, esto es, donde la inversión es igual a las importaciones de bienes de capital, se rompe el primero de los vínculos en la cadena inversión--demanda interna--ingreso--ganancias--nueva inversión, haciendo imposible un proceso de acumulación sostenido.⁽¹⁵⁾

Por lo tanto, en economías donde la producción de bienes de capital está escasamente desarrollada (como es el caso típico de los países subdesarrollados), la orientación sectorial del esfuerzo de acumulación adquiere particular relevancia. Cuando sustituye importaciones crea -generando demanda- las bases para una expansión sostenida de la economía. Cuando la inversión se realiza en sectores ya existentes para simplemente ampliar su capacidad de producción, el proceso de acumulación tiende a autoderrotarse, ya que "la expansión de la capacidad productiva no genera la demanda adicional requerida por el nuevo potencial productivo", dado que esta demanda adicional -de bienes de capital- se exporta.⁽¹⁶⁾

Toca al Estado entonces, mientras cuente con los recursos financieros suficientes, alentar la demanda efectiva interna. Pero como el aumento del déficit público y del producto afectan más a las importaciones que a las exportaciones, la acción estatal de mantenimiento del crecimiento repercute en el desequilibrio crónico de la balanza comercial y de las finanzas pú--

(15) Casar, p. 190.

(16) Ibidem.

blicas. Así, la "crisis de sobreacumulación tiende a convertirse rápidamente en una crisis de balanza de pagos que igualmente impide la expansión sostenida de la economía." (17)

Las consideraciones anteriores son en términos generales válidas para toda "industrialización del subdesarrollo", esto es, para toda industrialización que comience por la producción de bienes de consumo y relegue a segundo plano la producción de bienes de capital. Este ha sido, precisamente, el caso histórico de Argentina, México y -en menor medida- Brasil.

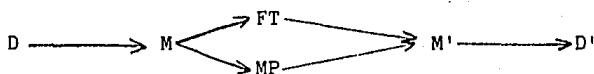
El modelo "desde afuera" exacerba las dificultades de balanza de pagos que la industrialización del subdesarrollo de por sí implica, ya que por un lado incrementa artificialmente las necesidades de bienes de capital, y por el otro genera aplicaciones improductivas de buena parte de los ingresos obtenidos por exportaciones.

Al adoptar un modelo de desarrollo imitativo de patrones de vida y consumo no adecuados a la dotación interna de recursos, en circunstancias de centralización global del capital y de internacionalización de los procesos productivos, los tres países estudiados convirtieron su industria en parte del Sector II (productor de bienes de consumo) de un Sector I ya muy desarrollado y situado fuera de sus fronteras y posibilidades de control. Por lo tanto, el Sector II (cuyas ramas más dinámicas se dedicaron a satisfacer las necesidades de consumo de las capas medias y altas de la población) se hizo intrínsecamente dependiente de los medios de producción producidos por el Sector I foráneo.

(17) Ibidem, p. 191.

Para paliar los efectos desequilibrantes sobre la balanza de pagos que resultan de la insuficiencia del Sector I y de la exagerada propensión importadora del modelo de desarrollo "desde afuera", los países subdesarrollados suelen recurrir al financiamiento externo. Este, sin embargo, termina siempre agudizando a mediano y largo plazos los desequilibrios del balance de pagos. Este fenómeno puede ser entendido estudiando el ciclo internacional del capital-dinero. (18)

El ciclo del capital-dinero (su transformación en capital-productivo, luego en capital-mercancías y finalmente, una vez realizadas las mercancías producidas, en capital-dinero incrementado), puede representarse según el siguiente esquema:



donde:

D: capital-dinero, que se transforma en

M: capital-productivo, que se utiliza para comprar

FT: fuerza de trabajo y

MP: medios de producción, con los que se producen mercancías que constituyen a

M': capital-mercancías, que una vez realizado vuelve a transformarse en

D': capital-dinero ($D' - D = \text{plusvalor}$)

(18) Marx, t. II, vol. 4, pp. 59 y ss.

Según Guillén, "la particularidad de este ciclo cuando es utilizado para estudiar la dinámica de la acumulación en los países subdesarrollados proviene del hecho de que estos países adolecen de una incapacidad estructural para producir la mayor parte de los bienes necesarios para su crecimiento." En otros términos, el Sector I (productor de bienes de capital) se encuentra situado fuera de sus fronteras. Para tener acceso a los bienes de capital (y, cabe añadir, a bienes intermedios de alta tecnología no producidos por los países subdesarrollados) es necesario disponer de moneda internacional: "la disponibilidad de moneda internacional garantiza la materialización de la acumulación de capital en la industria [de los países subdesarrollados], es decir, la posibilidad de cumplir el acto D - MP, si se toma en cuenta el débil desarrollo de la industria de bienes de capital... La disponibilidad de moneda internacional es tan importante que en un momento dado su insuficiencia podría frenar la tasa de inversión y la tasa de crecimiento del país." (19)

Por lo tanto, los países latinoamericanos solicitaron y obtuvieron en los mercados internacionales importantes adelantos de capital-dinero bajo la forma de préstamos bancarios, posibilitados por la amplia liquidez existente en dichos mercados en los setentas. De esta manera el ciclo del capital-dinero adquirió una importante dimensión internacional.

Los cada vez más importantes flujos internacionales de capital se vinculan con una firme tendencia estructural del capitalismo mundial: la centralización global del capital. Según Aglietta,

la centralización es una modificación cualitativa que remodela la au-

(19) Guillén, pp. 77-78.

tonomía de los capitales y crea nuevas relaciones de competencia...

La centralización del capital reagrupa bajo un mismo poder de disposición y de control ciclos de valorización que pueden permanecer separados entre sí desde el punto de vista de la producción y realización de las mercancías. (20)

La cita sugiere que cuando la centralización del capital se da en el plano global, sirve a la relocalización y fragmentación de los procesos productivos. Esto es particularmente significativo para los países subdesarrollados, para los cuales la centralización global del capital y la internacionalización de los procesos productivos puede significar, por un lado, un cierto avance de su industrialización, pero por el otro, su renovada y férrea subordinación a las exigencias de acumulación de los países centrales.

Desde éste punto de vista, puede sostenerse que el masivo endeudamiento externo producido en la segunda mitad de los setentas (además de que la exportación de capital permitió contrarrestar la tendencia a la baja de la tasa de ganancia y crear mercados para la producción sobreabundante en los países centrales), sirvió para profundizar la integración subordinada de los más avanzados de los países del Tercer Mundo a los procesos productivos y financieros internacionalizados propios del nuevo modo de regulación global que ya se va perfilando (véanse 3.2 y 3.3 para los países capitalistas avanzados, y 8.7 para Argentina, Brasil y México). En el cual, básicamente, les toca producir con base en sus ventajas comparativas cierto tipo de bienes manufacturados para su exportación a los países centrales.

(20) Aglietta, pp. 195-196.

Ahora bien, más tarde o más temprano, pero inexorablemente, el capital-dinero habrá de retornar, incrementado, a sus propietarios extranjeros. En retribución a su adelanto, éstos exigirán no sólo un nuevo modo de integración y subordinación del Tercer Mundo (de sus países más avanzados) a la economía capitalista mundial, sino también una concreta alícuota del plusvalor extraído por el capital-productivo en los países subdesarrollados.

Surge así una contradicción entre el capital-productivo y el capital-dinero por la determinación de esta alícuota, que se expresa fundamentalmente en la magnitud de la tasa de interés real que se paga por el adelanto de capital-dinero. Contradicción que se complica en el caso de que el capital-dinero provenga de fuentes extranjeras (como los bancos privados transnacionales) para su utilización por un capital-productivo localmente basado (empresas públicas y privadas, nacionales y transnacionales, operantes en el país beneficiario).

Tal contradicción se hizo fuerte y visible cuando las tasas de interés se dispararon hacia arriba a fines de los setentas, en momentos en que empezaban a caer los precios de los exportables latinoamericanos. Ello originó la crisis de pagos externos de 1981-1982 y la ulterior depresión de la actividad económica interna en los países endeudados. Desde el punto de vista del ciclo del capital-dinero, estos fenómenos no son otra cosa que manifestación de un incremento de la alícuota del plusvalor exigida para sí por el capital-dinero extranjero y una disminución de la alícuota retenida por el capital-productivo localmente basado.

La disminución de la alícuota retenida por el capital-productivo lleva a la baja de la inversión y del nivel de la actividad económica, con lo

que disminuyen las necesidades que el capital-productivo tiene de capital-dinero. Puede restablecerse entonces el equilibrio, al tornarse el capital-dinero superabundante más dispuesto a aceptar alícuotas menores por sus adelantos. Esto hasta cierto punto está sucediendo en las relaciones entre América Latina y sus acreedores externos, que desde 1982 han ido bajando los spreads y comisiones que cobran, tanto como las propias tasas básicas de interés aplicables, a la vez que a últimas fechas han mostrado alguna mejor disposición a la retomada del crecimiento en los países endeudados (= posibilitar la obtención de razonables tasas de ganancia y la retención en el interior de alícuotas más significativas de las mismas).

En esto último influyen algunos factores extraeconómicos. Los Estados de los países capitalistas avanzados y el FMI, con una racionalidad global y de largo plazo, tratan de evitar el colapso de las relaciones financieras con el Tercer Mundo, especialmente con América Latina, que resultaría de la minimización del plusvalor retenido en esta parte del mundo (ya que esto implicaría su quiebra económica y la imposibilidad de seguir sirviendo la deuda externa). Para evitarlo, aumentan sus líneas de crédito "para el crecimiento" y presionan a la banca privada acreedora para que ésta muestre mayor liberalidad a la hora de otorgar nuevos préstamos y reprogramar el servicio de los anteriores. Por su lado, los Estados latinoamericanos, con grados variables de retórica para consumo doméstico, exigen mejores condiciones por parte de los acreedores y proclaman como principales objetivos de sus políticas el crecimiento económico y el bienestar social.

5. El Estado ante la crisis del modelo de desarrollo
"desde afuera"

Durante los años setentas, el modelo de desarrollo "desde afuera" (modelo de desarrollo asociado al capital transnacional) adoptó dos modalidades paradigmáticas, entre las cuales se ubica la realidad de cada país concreto. En un extremo tenemos a países como México, Brasil y Venezuela, que merced a la expansión del gasto y la inversión públicos y al fundamental ingreso de las empresas transnacionales en la producción y el mercado interno, buscaron adelantar en el camino de su industrialización. En el otro, a países que buscaron reducir el gasto público y el papel del Estado en la economía, a la que se dejó librada a la suerte del mercado nacional e internacional; son los casos de las dictaduras argentina, chilena y uruguaya.

En el caso de la aplicación de una vigorosa política industrialista, el endeudamiento externo sirvió primordialmente para financiar el acrecido gasto público y las ingentes importaciones de equipos, tecnología e insumos que la industrialización -en este modelo de desarrollo- requiere. Sirvió también para mantener abundante la oferta de divisas en los mercados cambiarios internos, y con ello baratas las divisas y las importaciones, tanto para la industria como para el consumo suntuario, así como accesibles -para las élites- los viajes y las inversiones personales en el exterior. Debemos tener en

cuenta que en nuestros países: a) históricamente las importaciones han venido creciendo más rápidamente que el producto interno; b) la inversión extranjera, luego de un período (los sesenta) en que efectivamente inyectó capital fresco en nuestras economías, tiene hoy día el efecto contrario de drenar nuestro ahorro interno (vía repatriación de utilidades, pagos de intereses sobre elevados, pagos por uso de patentes y marcas, juegos de faturación en el comercio intra-compañía transnacional, tradicional déficit de exportaciones respecto de las importaciones efectuadas por las empresas transnacionales que operan en nuestros países); c) la distribución del ingreso se hace cada vez más concentrada, en el supuesto de que tal concentración producirá un activo mercado de consumo para las nuevas industrias productoras de bienes durables de alto valor unitario, y favorecerá a la vez la formación de ahorro interno; si bien esto sucede, sucede también que estas élites de alto ingreso destinan gran parte de sus ingresos a la adquisición de bienes y servicios importados o situados en el exterior, y prefieren canalizar su ahorro hacia instituciones bancarias extranjeras, todo lo cual fue posibilitado, facilitado y estimulado por la libertad cambiaria y la artificial baratura de las divisas extranjeras. Encontramos en resumen tres grandes claves que nos explican las dificultades ínsitas en un modelo de desarrollo industrial como el señalado; crecimiento descontrolado de

las importaciones, acción descapitalizadora de las empresas trasnacionales, fuga de capital y ahorro hacia el exterior.

En el caso de la aplicación de filosofías económicas ultraliberales (siempre acompañadas de filosofías y realidades políticas ultraautoritarias) la situación fue todavía peor. Los exponentes de estas filosofías piensan en términos de un mercado internacional al cual nuestros países deben integrarse vía la plena vigencia de las leyes del tal mercado: derribar las barreras arancelarias y cambiarias es prerequisite para ello. El endeudamiento externo se hizo necesario aquí también para mantener sobrevaluada la moneda nacional (= dólar barato y abundante) y así permitir la irrestricta entrada de bienes y servicios extranjeros en el mercado nacional. Los supuestos que hay tras ello son: que así se favorece al consumidor, que puede adquirir bienes importados de buena calidad y buen precio, y que esta "apertura" al mercado internacional permite -como contrapartida negociable- aumentar el flujo de exportaciones. Pero la realidad es que la industria nacional se arruina, las fábricas cierran, la desocupación crece, el mercado interno se desploma y los exportadores se ven desalentados por el escaso valor que dentro del país tienen las divisas que reciben del exterior. Y en el caso de los tres regímenes paradigmáticos en la aplicación de esta filosofía, a todo esto se sumó el dispendio armamentista: los hombres de negocios a los que

se confiaron los ministerios económicos proveyeron también -merced al endeudamiento externo- de costosos juguetes bélicos a sus socios militares, con tal de que éstos se ocupasen de crear la "paz social" (la de los cementerios) que permita a todos ellos obtener pingües ganancias.

Ya sea que se siguiese el modelo de desarrollo industrial asociado al capital trasnacional, o que se siga la filosofía ultraliberal (también asociada al capital trasnacional, aunque en realidad es todo lo opuesto a un modelo de desarrollo), los efectos sobre el sector externo de la economía fueron similares: la deuda externa creció vertiginosamente y su servicio pesó cada vez más sobre los ingresos por exportaciones; las importaciones también crecieron -más que las exportaciones, por lo general- y comprometieron el saldo de la balanza de mercancías; ambos -el servicio de la deuda y las importaciones crecientes- comprometieron el saldo de la balanza de pagos y las reservas de divisas. Cuando los más perspicaces especuladores (no el típico ahorrista de la clase media, sino las grandes empresas, muy en particular aquéllas conectadas a los circuitos financieros internacionales: las empresas trasnacionales) advirtieron estos desequilibrios, se apresuraron a convertir toda su liquidez disponible o asequible a dólares u otras divisas que luego expatriaron. Se produjo entonces la "profecía autorrea-

lizadora": todos comenzamos a creer que el valor del dólar subirá, todos corremos a comprar dólares, el banco central hace un desesperado esfuerzo para mantener el valor de la moneda nacional y vende dólares a todos los solicitantes, hasta que se le acaban -o casi-. Ya sin reservas internacionales, se devalúa la moneda nacional (devaluación que debe ser más que drástica para desalentar nuevas ondas especulativas), se establecen controles cambiarios (para retener en el país las pocas divisas que quedan o que pueden ir ingresando), se restringen las importaciones y se emprende el difícil y costoso proceso de renegociación de la deuda. En 1982 estos procesos internos, que son crónicos y cíclicos para los más de los países latinoamericanos, se vieron agudizados hasta el paroxismo por los efectos de la crisis internacional, que llevaron a la caída de las exportaciones latinoamericanas y al alza de las tasas internacionales de interés, primero, y a la reversión del flujo de capitales, inmediatamente después.

Los Estados latinoamericanos reaccionaron ante la situación crítica del sector externo (generalmente combinada con el desequilibrio fiscal y la aceleración de la inflación) adoptando, muchas veces motu proprio, otras por presión del FMI y los acreedores externos, políticas de corte neoclásico/monetarista que a costa de la recesión inter-

na produjeron notorias mejorías en las balanzas comerciales, de modo de dedicar los superávits así obtenidos al servicio de la deuda externa.

No podría ser de otro modo. Dado que garantizar la conexión con los centros internacionales sigue siendo una de las principales funciones de los Estados latinoamericanos, no debe extrañar que éstos se hayan plegado (con mayor o menor grado de renuencia), a las exigencias de los acreedores: el FMI, los bancos privados transnacionales, el Club de París, pasan a convertirse en elementos rectores de la política económica doméstica. Pero, si bien los Estados latinoamericanos siguen garantizando la transferencia de plusvalor al exterior, ésta se ha hecho ahora tan fuerte que amenaza a la propia extracción y acumulación locales de plusvalor. Los Estados intentan entonces retener en el propio país una porción mayor del excedente económico, por la vía de la renegociación con los acreedores externos. Que estos intentos sean reales y puedan llevar a un auténtico conflicto con los acreedores, o que sean meras verbalizaciones destinadas a buscar legitimación interna, es algo difícil de desentrañar.

Las políticas de corto plazo y la renegociación con los acreedores no son la única respuesta del Estado latinoamericano a la situación de crisis. Como quedó señalado en el capítulo anterior, hay también la intención de adoptar en el largo plazo un nuevo modelo de

desarrollo, el modelo "maquiladorizador" o "coreanizado".

En los capítulos siguientes, dedicados al examen de las políticas económicas de México, Argentina y Brasil en el período 1982-1985, presentaremos preferente atención a las políticas de ajuste y a la renegociación con los acreedores; esto es, al corto plazo. Pero trataremos también de caracterizar los planes estatales de desarrollo a largo plazo en los tres países, y cómo las políticas de corto plazo se imbrican con ellos.

BIBLIOGRAFIA DEL CAPITULO IV

- . Aglietta, Michel, Regulación y crisis del capitalismo. La experiencia de los Estados Unidos, Siglo XXI, México, 1979.
- . Amin, Samir, y otros, Dinámica de la crisis global, Siglo XXI, México, 1983.
- . Cardoso, Fernando Henrique, y Enzo Faletto, Dependencia y desarrollo en América Latina, Siglo XXI, México, 1982.
- . Casar, José, "Sobre el agotamiento del patrón de desarrollo en México", en Investigación económica, 174, octubre-diciembre de 1985, pp. 183-198.
- . Cueva, Agustín, "El Estado latinoamericano en la crisis del capitalismo", en Pedro López Díaz (comp.), La crisis del capitalismo. Teoría y práctica, Siglo XXI, México, 1984, pp. 633-646.
- . Emmerich, Gustavo Ernesto, "El discurso populista en Cárdenas, Vargas y Perón", en Administración y política, UAEM, Toluca, 10, segundo cuatrimestre de 1985, pp. 215-232.
- . Emmerich, Gustavo Ernesto, "La crisis económica latinoamericana como crisis del desarrollo 'desde afuera': un programa de investigación", en Administración y política, UAEM, Toluca, 11, tercer cuatrimestre de 1985, pp. 127-149.
- . Emmerich, Gustavo Ernesto, Votos y botas. Hegemonía y dominación en Argentina, Brasil y Venezuela, UAEM, Toluca, 1986.
- . Evers, Tilman, El Estado en la periferia capitalista, Siglo XXI, México, 1985.
- . Guillén Romo, Héctor, Orígenes de la crisis en México, 1940-1982, Era, México, 1984.

- . Kaplan, Marcos, Formación del Estado Nacional en América Latina, Amorrortu, Buenos Aires, 1976.
- . Marini, Ruy Mauro, Dialéctica de la dependencia, Era, México, 1982.
- . Marx, Karl, El capital, Siglo XXI, México, 8 vols., 1975-1981.
- . O'Connor, James, La crisis fiscal del Estado, Península, Barcelona, 1981.
- . Sonntag, Heinz R., "Hacia una teoría política del capitalismo periférico", en Heinz Rudolf Sonntag y Héctor Valecillos, El Estado en el capitalismo contemporáneo, Siglo XXI, México, 1982, pp. 134-183.
- . Valenzuela Feijóo, José, El capitalismo mexicano en los ochenta, Era, México, 1986.

PARTE TERCERA

ESTUDIOS DE CASO

INTRODUCCION A LA PARTE TERCERA

Esta parte tercera de la tesis sistematiza la información que fundamenta el análisis comparativo y la evaluación de las perspectivas futuras que se hace en la parte cuarta de la misma. Se dedica un capítulo a cada estudio de caso: México, Brasil y Argentina. Los tres siguen una misma estructura.

Con los elementos teóricos proporcionados en el capítulo 4 se examinan brevemente los antecedentes de la industrialización en los tres países, esto es, los procesos políticos y sociales que a partir de los años treinta fueron dando forma al desarrollo industrial. Luego se estudia con mayor profundidad la transición desde la industrialización "fácil" por sustitución de importaciones basada en el capital nacional, hacia la industrialización productora de bienes de consumo duradero de alto valor unitario basada en el capital extranjero (lo que en esta tesis ha sido denominado modelo de desarrollo "desde afuera"), poniéndose el acento en las políticas públicas de promoción de la inversión extranjera directa (IED), de concentración del ingreso y de endeudamiento externo.

El crecimiento de la deuda externa inherente al modelo de desarrollo desde afuera, como se postuló en los capítulos 1 y 4, llevó en 1981-1982 a la crisis financiera del sector externo. Se describen detalladamente las circunstancias y características concretas de la misma en cada país. Con base en las líneas de investigación

implicadas por el capítulo 2 (véase 2.6) se examinan detenidamente las políticas de ajuste y las renegociaciones de la deuda con la comunidad financiera internacional, así como sus resultados sobre la marcha de la economía. Se reseñan también las estrategias de desarrollo a largo plazo que los gobiernos (y el capital) se plantean como vías de superación de la crisis; la fundamentación teórica de este análisis se halla en el capítulo 3 (especialmente 3.3).

Hasta 1980 inclusive la exposición se ordena según periodizaciones construidas delimitando lapsos de tiempo en que, en cada país, se aplicaron políticas económicas relativamente homogéneas; obviamente, las periodizaciones resultantes son diferentes para cada país. Para el período que es objeto específico de la tesis (1980 -1986) se adoptó otro criterio que facilita la exposición exhaustiva de la información y los análisis. Las políticas económicas, las negociaciones con la comunidad financiera internacional y los resultados de la evolución económica son examinados en secciones año por año. La información para estas secciones se basa principalmente en los Keesing's Contemporary Archives y en el Estudio económico de América Latina y el Caribe (varios años) de la Cepal. Se han utilizado también memorias e informes de los bancos centrales de los tres países y del BID.

Se incluyen además secciones destinadas específicamente a explicitar la influencia de los acontecimientos políticos (posiciones y acciones de los actores sociales, elecciones, luchas de tendencias al interior del gobierno, movilización sindical, etc.) en la formación de las políticas públicas. Otras secciones se dedican al estudio de las estrategias de desarrollo a largo plazo.

Finalmente, cada capítulo incluye una sección de síntesis y conclusiones que recoge los aspectos más sobresalientes de la información y análisis brindados en las secciones anteriores, buscando determinar cómo evolucionó la formación de las políticas públicas ante la crisis.

La información recogida y suministrada es, por razón de su más directo acceso, más abundante para el caso mexicano. A fines de 1986 se dio por cerrado el relevamiento sistemático de datos y limitado el alcance temporal de la investigación. Sin embargo, se consideró conveniente reforzar algunas de las interpretaciones y análisis contenidos en los estudios de caso con información periodística disponible en los primeros meses de 1987.

V. MEXICO

1. Antecedentes: comienzos de la industrialización sustitutiva de importaciones (1935-1952)

Los años treinta y cuarentas fueron propicios para que los países latinoamericanos más grandes en tamaño y población y más ricos en recursos naturales, con un cierto nivel de industrialización previo que databa desde fines del siglo XIX y se había reforzado durante la primera guerra mundial, iniciasen un proceso de industrialización sustitutiva de importaciones. En efecto, la depresión mundial de los años treinta y posteriormente la segunda guerra mundial crearon condiciones (interrupción de los flujos de capital, reducción de la capacidad importadora primero por la caída de las exportaciones, luego por dificultades de aprovisionamiento durante el conflicto bélico) que estimularon la sustitución de importaciones, pero que no fueron su causa principal. Tanto en México como en Brasil y Argentina, la industrialización, con lo que ésta implica de autarquía económica y modernización social, estaba ya presente como proyecto nacional en las dirigencias de los movimientos populares y de clases medias que en los tres países pugnaban por desplazar a la oligarquía terrateniente y a su proyecto primario-exportador.

En México, la llegada al gobierno del general Lázaro Cárdenas

(1934-40) representó el triunfo, al interior del partido oficial, de una línea reformista, que impulsaba la industrialización y la democratización social. Como en Argentina y Brasil, la adopción de una política reformista e industrializadora necesitaba del quiebre del poder social y económico de la oligarquía terrateniente, lo que en México fue logrado mucho más radicalmente que en los otros dos países mencionados, por la vía de la reforma agraria. Si bien la lucha contra la oligarquía terrateniente y por la reforma agraria venía desde el movimiento revolucionario de 1910, fue durante el gobierno de Cárdenas cuando tuvo su momento más intenso en cuanto a repartición de tierras de buena calidad, promoción de la organización campesina y creación de ejidos colectivos.

Mientras los terratenientes, derrotados militarmente durante la revolución y política y socialmente durante el sexenio de Cárdenas, se debilitaban hasta su virtual extinción como clase, surgían en el horizonte político nuevos sectores sociales: la naciente burguesía industrial y comercial orientada hacia el mercado interno; una nueva burguesía agraria con explotaciones más pequeñas pero más tecnificadas que las de los viejos terratenientes de cepa porfirista; las clases medias vinculadas al aparato estatal, las profesiones liberales y el comercio. Estas fueron las clases que iban a usufructuar primordialmente del Estado y su promoción del desarrollo, en

especial luego de 1940, cuando el Estado y aun las propias organizaciones populares como la Confederación de Trabajadores de México (CTM), la Confederación Nacional Campesina (CNC) y la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP) fueron alejándose progresivamente de sus bases sociales.

La reforma agraria y el ocaso de los terratenientes dieron fuerte apoyo social campesino al nuevo bloque en el poder y posibilitaron la adopción de una firme política industrialista, que no dependía -como sí dependió en Argentina y Brasil- de la buena voluntad de los hacendados y de las divisas que éstos obtenían con sus exportaciones agropecuarias.

La reforma agraria permitió mejorar inicialmente el nivel de vida de los campesinos e integrar a éstos al mercado interno, a la vez que generar saldos exportables que mejoraron las posibilidades de importar los equipos e insumos que la industrialización requería. A partir del gobierno de Miguel Alemán (1946-1952) el apoyo a la reforma agraria y al campesinado se disipó en palabras, y comenzó una política -que se haría clarísima en los cincuentas- que mantuvo deprimidos los precios de los productos agrícolas -y miserable la situación social del campesinado- como una forma de subsidio a la alimentación de la clase obrera urbana. De esta manera se facilitó la extracción de plusvalor relativo y la obtención de altas

tasas de ganancia por parte de la burguesía, mientras que de las exportaciones agropecuarias, necesarias como uno de los más esenciales componentes positivos de la balanza de pagos, fueron responsabilizados más los pequeños y medianos propietarios capitalistas que los campesinos ejidatarios.

Los gobiernos de Cárdenas, Manuel Avila Camacho (1940-1946) y Miguel Alemán fueron aquellos donde se sentaron las bases de la industrialización, encomendada principalmente al empresariado nacional que sustituía importaciones de bienes de consumo.

La política nacionalista y populista con declarados ribetes socialistas adoptada por Cárdenas lo llevó a diversos enfrentamientos con la burguesía nacional e internacional. Expresión máxima de estos enfrentamientos fue la nacionalización de la industria petrolera (1938), que afectó a empresas estadounidenses y angloholandesas que venían operando en México desde antes de la revolución. Consecuencia de la expropiación petrolera y de otras medidas (la nacionalización de los ferrocarriles, entre ellas) fue la imposición de un bloqueo comercial y financiero por parte de Estados Unidos y -en menor medida- Gran Bretaña sobre México.

El bloqueo impulsó aún más la estrategia de desarrollo sustitutivo y autárquico, aunque fue precisamente a partir de 1938 que Cárdenas fue abandonado paulatinamente su política de reformas para pasar más bien a la consolidación de lo ya conquistado. Ello

se manifestó a la hora de designar candidato presidencial del partido oficial. La designación del general Francisco J. Mújica hubiera significado la profundización de la línea hacia la izquierda adoptada por Cárdenas. Diversos grupos partidarios nucleados detrás del expresidente Emilio Portes Gil se opusieron activamente a Mújica y propusieron una candidatura de "unidad nacional", la del general Manuel Avila Camacho. Avila Camacho, un hombre de pensamiento moderado y más bien inclinado hacia el centro-derecha, recibió no sólo el apoyo de los sectores conservadores del partido oficial, sino también de los sindicatos orientados por Vicente Lombardo Toledano y aun del Partido Comunista, que no aceptaban a Mújica por su supuesto trostzkismo.

Finalmente, la candidatura presidencial y la presidencia misma recayeron en Avila Camacho, quien logró arreglar las indemnizaciones pendientes de la expropiación del petróleo y mejoró las relaciones con Estados Unidos aprovechando las circunstancias de la guerra. Cuando México se convirtió en beligerante del lado de los aliados (1942) comenzó a recibir importante ayuda económica y militar por parte de Estados Unidos. Además, se reanudaron las exportaciones agropecuarias hacia Estados Unidos, a la vez que se institucionalizó un flujo de braceros mexicanos destinados a satisfacer las necesidades de mano de obra agrícola del vecino país. Por todo ello, el sexenio de Avila Camacho puede ser visto en perspectiva histórica

como de transición entre el nacionalismo populista de Cárdenas y la política procapitalista y antiobrera de Miguel Alemán.

Alemán se alejó de la alianza con la masa obrera y campesina construida por Cárdenas, aunque se cuidó bien de mantener subordinadas al Estado sus organizaciones. Pisó el freno a la reforma agraria, reduciendo el ritmo del reparto de tierras e introduciendo el amparo agrario, que protegía a los propietarios privados de la expropiación. Redujo el salario real y reprimió diversos movimientos obreros. En lo externo, Alemán se acercó notoriamente a Estados Unidos, abriendo las puertas a la inversión estadounidense en la industria mexicana.

De esta forma, el proceso de industrialización mexicano comenzó a tomar tempranamente un sesgo que sólo décadas después iba a tomar en Argentina y Brasil: buena parte de las industrias más dinámicas y rentables fue quedando bajo control de empresas estadounidenses.

En otras palabras, el proceso de desarrollo sustitutivo de importaciones, hacia adentro, fue también y muy liminarmente, en México, un proceso de desarrollo desde afuera, basado en el capital y la empresa transnacionales.

En el período 1935-52, la tasa de crecimiento del PIB fue de 5.8% anual medio, aunque este logro se vio empañado por una pertinaz

inflación y por fuertes desequilibrios externos que llevaron a las devaluaciones de 1948 y 1954. El crecimiento debió mucho a la política de promoción estatal de la industrialización, cuyos rasgos generales fueron: elevado nivel de la inversión, el gasto global y el déficit públicos; elevada expansión de la oferta monetaria; protección arancelaria y de todo tipo a la industria nacional; ensanchamiento del mercado interno por la urbanización y la incorporación del campesinado a la economía dineraria, y por una moderada mejoría en la distribución del ingreso. (1)

(1) Cfr. Pozas Horcasitas, Labastida Martín del Campo y García Alba y Serra Puche, esp. pp. 21-36.

2. El desarrollo estabilizador (1952-1970)

Durante el periodo 1935-52, la política económica, si bien con importantes diferencias intersexenales, había promovido el desarrollo industrial.

El proceso de industrialización sustitutiva de importaciones acentuó los desequilibrios externos de la economía mexicana, dado que el coeficiente importaciones/producto en México (y América Latina) era (y es) mayor que uno. Esto porque, si bien se sustituyeron importaciones de bienes de consumo, las importaciones de equipos e insumos crecieron a ritmo más rápido que la surgiente industria nacional.

La tendencia deficitaria de la balanza comercial puso fuertes tensiones sobre el mantenimiento de la paridad cambiaria con el dólar, que se hicieron más fuertes en los momentos en que el mercado internacional se mostró menos ávido de los productos mexicanos y del mundo subdesarrollado en general, como sucedió cuando finalizaron la segunda guerra mundial y la guerra de Corea.

Como consecuencia de esto, en 1948/49 y 1954 el gobierno mexicano devaluó la moneda nacional en un intento de limitar la corriente de importaciones y promover las exportaciones. la devaluación

de 1954 fue particularmente significativa desde un punto de vista político, porque significó una de las primeras medidas en la adopción de un conjunto de políticas que fueron bautizadas con el nombre de "desarrollo estabilizador".

En efecto, hacia 1952/55 se produjo un vuelco en la estrategia económica, que se apartó del anterior "crecimiento con inflación" y buscó el "crecimiento con estabilidad". La nueva estrategia intentó reducir el papel del Estado en la actividad productiva y abandonó los objetivos de política social y redistributiva de la etapa anterior, buscando estabilizar la economía dentro de un marco de estabilidad cambiaria, monetaria y de precios.

En esta nueva etapa el desarrollo se basó en gran medida en el bajo costo de la mano de obra, que permitió altas tasas de ganancia a los empresarios y los estimuló a reinvertir. Para lograr el abaratamiento de la mano de obra se mantuvieron artificialmente deprimidos los precios de los productos agropecuarios, con lo que se abarató el valor de la fuerza de trabajo industrial y se incrementó el plusvalor relativo. Abandonada a su suerte, la economía campesina fue incapaz de generar empleo suficiente como para compensar la presión demográfica, especialmente fuerte en el medio rural; de este modo, el campo se convirtió en un importante expulsor de población, generando una masa de desocupados y subocupados urbanos que -pese a la presencia reguladora de los sindicatos- permanentemente presio-

na la baja salarial. Además, el Estado no vaciló (como ocurrió con los movimientos reivindicativos de 1958-59: maestros, ferrocarrileros) en recurrir a la represión contra todo sindicato que tratase de apartarse del control corporativo que desde los tiempos de Cárdenas se había establecido.

La política económica favoreció así una peculiar redistribución "mesocrática" del ingreso: a partir de los cincuentas, tanto las capas más ricas como las más pobres de la población perdieron participación relativa en el ingreso nacional en favor de las capas medio-altas, como puede verse en el Cuadro M-1, que muestra que este proceso continuó por lo menos hasta 1977, último año para el que existen datos disponibles.

Los datos se hacen particularmente significativos si compartimos la hipótesis de Jorge Graciarena, en el sentido de que una distribución mesocrática del ingreso, al beneficiar a sectores relativamente amplios de la población, que son además los que proveen el personal que controla el aparato político, cultural y —en buena medida— económico de un país, contribuye a la estabilidad política.(2)

(2) Graciarena contrasta la distribución "mesocrática" del ingreso con la distribución "elitaria" del mismo, que suele darse bajo regímenes autoritarios. Podría hablarse también de una distribución "democrática", hacia abajo, del ingreso, que en América Latina se ha correspondido con regímenes populistas.

CUADRO M-1
DISTRIBUCION DEL INGRESO, POR ESTRATOS, 1950-68

Estratos de ingreso	1950	1958	1963	1968
10% más alto	49.0	49.3	49.9	42.0
(5% superior)	(40.2)	(38.6)	(38.3)	(27.1)
(5% inferior)	(8.9)	(10.7)	(11.6)	(14.9)
20% medio alto	19.4	22.2	22.7	27.5
30% intermedio	17.3	16.4	16.3	19.8
20% bajo	8.2	7.1	6.9	7.3
20% más bajo	6.1	5.0	4.2	3.4

Fuente: Guillán Romo, cuadro XXV.

En otras palabras: a partir de los cincuentas, la estabilidad del sistema político mexicano se basó en buena medida en la mejoría social y económica de los influyentes sectores medio altos (y en la cuidada supervivencia de los efectos legitimadores producidos por la política redistributiva hacia obreros y campesinos del sexenio cardenista).

La concentración mesocrática del ingreso fue modificando la estructura del mercado interno y de la producción industrial. Los sectores medio-altos se sumaron imitativamente a los sectores altos en la demanda de bienes de consumo duradero de alto valor unitario, mientras que la expansión de la demanda efectiva por satisfactores adecuados a las necesidades y posibilidades de consumo de los sectores populares (alimentación, vestido, vivienda) se vio contenida. Ello provocó un crecimiento desigual de las diversas ramas industriales, expandiéndose en mayor medida aquellas ligadas al consumo de los sectores altos y medio-altos. El Cuadro M-2 muestra que en el período 1960-1976 aquellas industrias más vinculadas al consumo de los sectores medio-altos y altos, como las de automóviles, refrigeradores, lavadoras, televisores, perfumes y cosméticos, registraron tasas de crecimiento superiores a la del conjunto de la actividad manufacturera. Inversamente, aquellas manufacturas más ligadas al consumo popular tuvieron tasas de crecimiento inferiores a la del conjunto: alimentos, bebidas, tabaco, muebles, radios. La manufac-

CUADRO M-2
 DIVERSAS RAMAS INDUSTRIALES: TASA DE CRECIMIENTO MEDIO ANUAL
 1960-76

Rama	Tasa
Alimentos	5.2
Bebidas	5.7
Tabaco	4.2
Ropa y zapatos	7.6
Muebles	4.8
Jabones	7.7
Perfumes y cosméticos	9.0
Máquinas y aparatos eléctricos	12.0
Automóviles	14.6
Estufas de gas	7.5
Refrigeradores	16.3
Máquinas de lavar	14.1
Radios	3.0
Televisores	14.0
Planchas	10.7
Otras manufacturas	6.7
Total manufacturas	7.5

Fuente: Guillén Romo, p. 98.

tura de ropa y zapatos, que podría suponerse vinculada mayormente al consumo popular, tiene una tasa de crecimiento similar a la del conjunto de las manufacturas.

Por otro lado, tenemos que entre 1960 y 1970 la producción de bienes de consumo duradero creció a un ritmo que duplicó al de los bienes de consumo no duradero, como muestra el Cuadro M-3.

CUADRO M-3
ESTRUCTURA DE LA PRODUCCION DE MANUFACTURAS
1960-70

	1960	1970	tasa de crecimiento % 1960-70
Bienes de consumo no duradero	63.8	53.3	6.9
Bienes de consumo duradero	7.1	12.3	15.0
Bienes intermedios	26.4	30.3	10.4
Bienes de capital	2.7	4.0	13.5
T o t a l	100.0	100.0	8.9

Fuente: Ayala, apéndice estadístico, cuadro 7.

El crecimiento de las manufacturas productoras de bienes de consumo duradero se debió en buena medida al cada vez más importante papel jugado por las empresas trasnacionales en la industria mexicana, alentadas activamente por los sucesivos gobiernos. Las trasnacionales, provenientes de países donde el consumo de bienes duraderos de alto valor unitario está ampliamente generalizado, se convirtieron en México en proveedores de dichos bienes para sectores de la población relativamente reducidos pero con alto poder adquisitivo y con voluntad de imitar los patrones culturales y de consumo de los países avanzados. Así, las trasnacionales se instalaron no sólo en las ramas más dinámicas de la actividad industrial, sino también en el corazón mismo de la estructura social mexicana: el crecimiento y preponderancia de las trasnacionales dentro de la industria mexicana no podría haber tenido lugar sin la peculiar distribución mesocrática del ingreso a que dio lugar el "desarrollo estabilizador". (3)

Paralelamente al ingreso de las trasnacionales se produjo un proceso de concentración industrial. Las empresas más importantes de las diversas ramas industriales fueron concentrando cada vez ma-

(3) Aunque en Argentina y Brasil también las trasnacionales tomaron un papel preeminente en la actividad industrial, en México existe una diferencia cualitativa que debe ser señalada: las trasnacionales penetraron ampliamente el sector servicios, notoriamente en comercio (este sector representaba 14.8% de la inversión extranjera en 1970) y turismo. Cfr. Cinta, Quadro 4.

yores proporciones del capital y la producción de sus respectivas ramas. En 1965, 1,117 establecimientos industriales (0.82% del total de 136,066 existentes) aportaban el 64.28% de la producción bruta total, tenían el 66.34% del capital total invertido, y ocupaban el 34.10% del personal. (4) Entre las empresas industriales más grandes del país en 1965, destacaban las de capital extranjero, y secundaria-mente las de capital estatal. El Cuadro M-4 muestra claramente que la presencia del capital privado nacional se hace más fuerte a medida que ensanchamos el universo de análisis para incluir empresas relativamente más pequeñas.

La pauta de desarrollo basada en las empresas extranjeras y en la creación de una "esfera alta del consumo" llevó a la agudización de los desequilibrios externos y fiscales propios de la industrialización sustitutiva de importaciones. Por un lado, el crecimiento económico fue generando mayores importaciones, destinadas a satisfacer tanto las necesidades de una planta productiva dependiente cuanto las exigencias de consumo suntuario de los sectores altos y medio-altos; por el otro, el Estado debió: a) favorecer el desarrollo construyendo vías de infraestructura y proveyendo de bienes y servicios a bajos precios, y además b) atender mínimamente el bienestar social de la población para mantener su legitimidad,

(4) Cinta, p. 184.

CUADRO M-4

DISTRIBUCION DE LAS 938 EMPRESAS INDUSTRIALES MAS GRANDES DEL PAIS
SEGUN LA COMPOSICION DE SU CAPITAL, POR ESTRATOS

Estrato	Grado de control del valor de la produccion bruta total (%)			Total
	Extranjeras	Estatales	Nacionales privadas	
1-10	50.00	20.00	30.00	100.00
1-20	55.00	15.00	30.00	100.00
1-50	48.00	22.00	30.00	100.00
1-100	47.00	13.00	40.00	100.00
1-110	47.00	13.00	40.00	100.00
1-300	34.70	9.70	55.60	100.00
1-500	31.00	7.40	61.60	100.00
1-938	26.70	5.30	68.00	100.00

Fuente: Cinta, Cuadro 10.

c) sin reformar la estructura impositiva o aumentar los impuestos (lo que afectaría a la tasa de ganancia y desestimularía la inversión privada reproductiva). (5)

En síntesis: durante el desarrollo estabilizador se logró fijar la paridad cambiaria, mantener sumamente baja la inflación y obtener altas tasas de crecimiento, pero al triple costo de desnacionalizar el aparato productivo, agudizar los desequilibrios externos e incrementar el déficit fiscal. Para paliar estos desequilibrios, se recurrió al endeudamiento externo. (Véase Cuadro M-5)

La política de precios bajos para los alimentos, junto con la falta de un adecuado apoyo estatal al campesinado, hicieron que su producción creciese a ritmo menor que la demanda, de modo que hacia 1965 México se convirtió en importador neto de alimentos, incluso de algunos tan tradicionales en el país como maíz y frijol. Si bien el Estado apoyaba algunos cultivos de exportación (frutas y hortalizas), generalmente producidos en explotaciones de tipo capitalista,

(5) Con base en Ayala y otros, Apéndice estadístico, Cuadro 1, hemos calculado que los ingresos tributarios del gobierno federal representaban 5.4% del PIB en 1940, 6.2% en 1954, igual porcentaje en 1961 y 4.9% en 1970. Sin embargo, de la misma fuente, Cuadros 2 y 9, resulta un porcentaje en 1970 de 9.5%. Al parecer los autores trabajan con series diferentes para los periodos 1970-70 y 1970-77.

CUADRO M-5

EL DESARROLLO ESTABILIZADOR: EVOLUCION DE ALGUNAS VARIABLES

Año	Tasa anual de crecimiento del PIB	Tasa anual de inflación	Balace de cuenta corriente (MD)	Déficit fiscal (% del PIB)	Deuda pública exterior (MD)
1953	0.3	-1.66	-91.3	ND	ND
1954	10.0	4.84	-24.3	ND	2544.5
1955	8.5	15.86	89.7	ND	2581.7
1956	6.8	4.85	-93.9	ND	2617.1
1957	7.6	5.79	-263.7	ND	2692.9
1958	5.3	11.56	-241.9	ND	2994.8
1959	3.0	2.38	-130.5	ND	3048.8
1960	8.1	4.93	-300.5	ND	3245.3
1961	4.9	1.70	-195.3	ND	3443.7
1962	4.7	1.15	-102.2	ND	3551.8
1963	8.0	0.63	-170.0	ND	3743.1
1964	11.7	2.14	-351.9	ND	4132.8
1965	6.5	3.70	-314.4	2.8	4185.6
1966	6.9	4.28	-296.1	2.6	4421.2
1967	6.3	2.85	-506.3	2.4	4959.9
1968	8.1	1.55	-632.2	2.8	5331.0
1969	6.3	3.06	-472.7	2.6	5812.1
1970	<u>6.9</u>	<u>5.93</u>	<u>-945.9</u>	<u>1.6</u>	<u>6255.5</u>
1953/70	6.6	4.13	-5043.4	2.5	

Fuentes: García Alba y Serra Puche, pp. 28, 30, 35 y Guillén Romo, pp. 36-37.

la balanza alimentaria de México continuó siendo deficitaria y pesando cada vez más sobre su balanza de pagos.

Una visión que sintetiza adecuadamente las características del desarrollo estabilizador es la de Ayala. Según este autor, el desarrollo estabilizador tuvo tres ejes principales:

- . una creciente dominación oligopólica de la producción y, en particular, el predominio del gran capital bancario;
- . un proceso de acumulación de capital -y por tanto de desarrollo económico- férreamente dependiente del exterior, y
- . un esquema de dominación política centrado en la incorporación subordinada al aparato burocrático estatal de las organizaciones de masas, en particular de los trabajadores del campo y la ciudad. (6)

Sostiene Ayala que el desarrollo estabilizador se apoyó notoriamente en el agro, desdoblado en un sector capitalista y otro de índole campesina, que proveyó al sector industrial de divisas (en una primera época), materias primas, alimentos y mano de obra baratos. La abundancia de mano de obra, junto con el control de los trabajadores ejercido por el Estado y los sindicatos oficiales, permitieron mantener un régimen de salarios bajos, cuyo crecimiento real siempre fue inferior al de la productividad. Los bajos salarios, los bajos precios de los alimentos, los bajos impuestos, la

(6) Ayala, pp. 36 y 55.

estabilidad de los precios y tarifas públicos, contribuyeron a la estabilidad general de precios y, junto con la protección arancelaria, permitieron a las empresas obtener altas tasas de ganancia. Tanto el patrón de acumulación como la política estatal favorecieron la aparición de grupos medios de alto poder adquisitivo, con una ideología consumista, que se convirtieron en mercado de consumo para los monopolios, aunque también distorsionó, por efecto de demostración, el gasto de los sectores de menores ingresos (el llamado "fenómeno del refrigerador vacío"). El desarrollo de este mercado de élite posibilitó la expansión "hacia atrás" de algunas ramas industriales, llevando al crecimiento, también, de algunas ramas productoras de bienes de capital (alentadas éstas, además, por la demanda del Estado). Sin embargo, el grueso de los bienes de capital fueron importados y pagados, primero, con las divisas logradas con la exportación de productos agropecuarios y el turismo, y luego y cada vez más, con endeudamiento externo e inversión extranjera directa.

El desequilibrio comercial, el creciente endeudamiento externo, el déficit fiscal, la insuficiente producción de alimentos y de bienes de capital eran los principales factores económicos que hacia 1970 amenazaban el éxito del desarrollo estabilizador. Pero el

principal obstáculo a la continuidad del desarrollo estabilizador provenía, más que de lo propiamente económico, de sus negativos efectos sociales y políticos.

La masa de la población había sido relegada de los frutos del desarrollo. Los bajos precios agrarios, los bajos salarios, las altas tasas de desocupación y subocupación, la proliferación del sector informal de la economía, la escasa obra social gubernamental, produjeron un larvado -y a veces manifiesto- descontento popular. Por otro lado, los sectores medios renegaban del autoritarismo estatal y pedían algún tipo de cambios en el sistema político.

Los sectores populares fueron controlados por las organizaciones sindicales y campesinas que desde los tiempos de Cárdenas -y sobre todo después de que Fidel Velásquez en 1941 tomó el control de la más poderosa de ellas, la CTM- habían estado corporativamente integradas al Estado. Ello no impidió en distintos momentos la aparición de un sindicalismo independiente que realmente buscaba defender los derechos de los trabajadores, y que como tal fue duramente reprimido: las huelgas de 1958/59, numerosos y diversos movimientos campesinos, entre ellos.

Fue entre las clases medias, que no eran las menos beneficiadas, donde se generó la mayor resistencia al modelo político-social vigente. Los movimientos de médicos de 1965 y el masivo movimiento

estudiantil de 1968 fueron expresión de este rechazo. En particular, el movimiento de 1968 y su trágica represión obligaron a replantear la situación. El Estado debía abrirse al juego político y dar cabida en él a las fuerzas opositoras. Por otro lado, los beneficios del desarrollo deberían ser más equitativamente compartidos. Fue aquí donde nació la filosofía del "desarrollo compartido", signo del gobierno del presidente Luis Echeverría.

3. El desarrollo compartido

El sexenio del presidente Luis Echeverría (1970-76) fue innovador en más de un sentido. Se promovió una "apertura política" que permitiese incorporar al juego político-electoral a fuerzas que hasta ese momento no habían tenido lugar en él. Se toleró y aun se promovió el sindicalismo independiente, ajeno a las centrales sindicales oficialistas que hasta ese momento habían sido las únicas toleradas. Se constituyó una entidad sindical de cúpula, el Congreso del Trabajo, que reunió en su seno a las principales centrales obreras. Se promovió la presencia activa de México en los foros internacionales, se vinculó al país al Movimiento de los Países No Alineados, se realizó una política de acercamiento con gobiernos latinoamericanos progresistas (Allende en Chile, Velasco Alvarado en Perú, Torrijos en Panamá, Cámpora-Perón en Argentina, Carlos Andrés Pérez en Venezuela), se impulsó la creación del Sistema Económico Latinoamericano (SELA) y se promovió el Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI).

En lo económico-social, Echeverría aplicó la filosofía del "desarrollo compartido". Luego de años de expansión económica, se decía, era hora ya de comenzar a compartir más equitativamente los frutos del crecimiento económico. Para lograrlo, Echeverría intentó: mejorar el salario real y redistribuir progresivamente el in-

greso; acelerar el reparto agrario y promover el ejido colectivo; incrementar el gasto público de desarrollo y de bienestar social; promover una reforma fiscal; regular la inversión extranjera para limitar el crecimiento predominio de ésta, y obtener nuevos mercados para las exportaciones mexicanas. Todo ello con la doble finalidad de continuar avante con el crecimiento económico, y de reorientarlo en un sentido más nacional y popular. En palabras de Roger D. Hansen:

Cuando Luis Echeverría tomó posesión de la presidencia en diciembre de 1970, la política mexicana inició un "movimiento hacia la izquierda", tanto en lo retórico como en los hechos... Desde sus primeros días en el poder, Echeverría pareció percibir que su papel era llevar de nuevo al sistema político hacia el centro izquierda, tratar de ganar otra vez la adhesión de los que se habían alejado, debido a las tácticas represivas de la línea dura del régimen de Díaz Ordaz. (7)

Las políticas expansionistas, aperturistas y populistas de Echeverría encontraron oposición y freno en los más variados sectores y organizaciones sociales. Los sindicatos oficiales se mostraron descontentos por la tolerancia gubernamental hacia el sindicalismo independiente. Los partidos de izquierda y los intelectuales nunca olvidaron la responsabilidad de Echeverría en la masacre ocurri-

(7) Hansen, p. ix.

da el 2 de octubre de 1968 en Tlatelolco, cuando era secretario de Gobernación (que se repitió en menor magnitud el 10 de junio de 1971, ya en pleno período presidencial de Echeverría). Los empresarios reaccionaron enérgica y exitosamente ante las tentativas de reforma fiscal, que quedaron prácticamente en la nada. Las empresas transnacionales vieron con desconfianza la Ley para Promover la Inversión Nacional y Regular la Inversión Extranjera. Los propietarios agrícolas se opusieron al "campesinismo" de Echeverría, y reaccionaron duramente cuando en los últimos meses de su sexenio realizó masivas expropiaciones de tierras en Sonora y Sinaloa.

También dentro de la propia administración pública encontraron resistencia las políticas económicas promovidas por Echeverría. El Banco de México (banco central) utilizó su autonomía jurídica respecto del gobierno central para implementar una política monetaria y crediticia restrictiva que se opuso y más de una vez anuló los efectos buscados de la política de gasto público expansionista y redistributiva impulsada por la Secretaría de Hacienda. (8) De esta manera, el sexenio de Echeverría se caracterizó por una serie de "frenos y arranques" que nacieron, más que de una voluntad de-

(8) En 1973 el hasta entonces Secretario de Hacienda, Hugo B. Margáin, se vio obligado a renunciar por haber informado al presidente que el erario público estaba exhausto, y fue remplazado por José López Portillo, que acentuó fuertemente la tendencia preexistente de recurrir al endeudamiento externo como forma de financiar el déficit público. Según Alan Riding, Margáin "fue despedido abruptamente con las palabras: 'Nombraré a alguien que pueda encontrar el dinero'. El nuevo secretario, José López Portillo, encontró el dinero contratando préstamos en el exterior..." Cfr. Alan Riding, p. 174.

liberada de regular el ciclo económico, de la oposición entre dos líneas, una que buscaba una expansión inspirada en un modelo keynesiano-cepalino, la otra que buscaba la estabilización inspirada en un modelo friedmaniano-monetarista.

Héctor Guillén Romo describe esta situación así:

El Banco Central emprendió la mayor parte del tiempo una política monetaria y de crédito restrictiva, contraria a la política de finanzas públicas del gobierno. Se trataba de un auténtico conflicto que no sólo planteó el problema de la coordinación entre el gobierno y el Banco Central, sino la independencia del segundo con respecto al primero. Así, sería erróneo juzgar la tendencia al freno y a la aceleración de la actividad económica entre 1971 y 1976 como resultado de una política económica coherente y unificada. Muy por el contrario, fue el resultado de elementos contradictorios -e incoherentes- que marcaron la evolución de la política económica. Frente a la voluntad del gobierno de romper con el pasado del desarrollo estabilizador y dinamizar la economía gracias a una política keynesiana expansiva que alentara la producción y el empleo, se encontraba la política de inspiración friedmaniana del Banco Central, que intentaba oponerse a la política gubernamental gracias a medidas de restricción monetaria y del crédito. No se trataba de una dosificación entre políticas económicas diferentes, sino de auténticas divergencias de política económica. Por un lado, la voluntad gubernamental, que bajo la presión de la miseria y las luchas sociales, quería implementar una política económica diferente a la del desarrollo estabilizador; por el otro, la ortodoxia monetaria y financiera del Banco Central que, alentada por el ascenso de la

ola monetarista en América Latina, quería a cualquier precio imponer la estrategia económica del FMI (sobre todo con medidas como la elevación de las tasas de reservas obligatorias y de las tasas de interés). Ninguna de las dos opciones se impuso completamente al conjunto del aparato del Estado y el resultado fue una tendencia al freno y a la aceleración con desastrosas consecuencias a nivel económico y social. (9)

Más que dos diferentes políticas de corto plazo frente a los problemas del ciclo económico, las que se enfrentaban eran dos concepciones, coexistentes al interior del gobierno y del partido oficial, sobre el futuro de la sociedad mexicana. Era, como iban a señalar Rolando Cordera y Carlos Tello unos pocos años después, una verdadera "disputa por la nación". Para estos autores, existía un proyecto neoliberal que, en esencia, quería continuar la línea del "desarrollo estabilizador, promoviendo una acelerada integración global con la sociedad norteamericana". Según Cordera y Tello,

una estrategia de este corte contempla la necesidad de un período de ajuste estructural de duración indeterminada, durante el cual casi indefectiblemente se generaría una situación de mayor marginalidad y polarización económica y social, sin menoscabo de que, al mismo tiempo, se produjeran un mayor consumo y un crecimiento económico relativamente rápido. Lo anterior, a su vez, casi seguramente redundaría en un mayor deterioro del contenido de masas que todavía caracteriza al Es-

(9) Guillén Romo, pp. 53/54.

tado mexicano, lo cual, en consecuencia, pondría en peligro la estabilidad y la vigencia del orden jurídico-institucional.(10)

Precisamente, la estabilidad y vigencia del orden jurídico constitucional, junto con el contenido de masas del Estado, se habían venido cuestionando y erosionando en los años de agitación social y política que comenzaron con los movimientos gremiales de 1958 y 1959 y eclosionaron con el movimiento estudiantil de 1968. Echeverría buscó remontar el creciente deterioro de las bases de legitimidad del Estado mexicano. De ahí la apertura política, la tolerancia al sindicalismo independiente, los fuertes fondos concedidos a la educación (especialmente a la superior), el apoyo al campesinado, y la intención fundamental de lograr el "desarrollo compartido". Echeverría se inclinó entonces por lo que en términos de Cordera y Tello podríamos llamar la vía "nacionalista", que suponía

la reactualización del proyecto nacional de desarrollo esbozado en la Constitución de 1917 y que en los años treinta fue llevado adelante y dotado de contornos más precisos por el movimiento popular, particularmente la clase obrera organizada, y por el grupo gobernante encabezado por el presidente Cárdenas. Este proyecto plantea la necesidad de realizar un vasto programa de reformas económicas y sociales con el propósito de lograr, en el plazo más breve, una efectiva integración económica nacional y una disminución sustancial de la desigualdad y la marginalidad social prevaletientes. (11)

(10) Cordera y Tello, pp. 10/11.

(11) Cordera y Tello, p. 11.

Los dos o tres últimos años del desarrollo estabilizador estuvieron presididos por la agudización del desequilibrio de la cuenta corriente, la aceleración del endeudamiento externo y la aparición de presiones inflacionarias todavía larvadas pero sostenidas, mientras que el crecimiento del producto daba síntomas de desaceleración (véase Cuadro M-5). En 1970, el producto creció 6.9%, la inflación alcanzó casi el 6% anual (tasa más alta desde 1958), el déficit de la cuenta corriente llegó al récord de 945 MD, y la deuda pública externa sobrepasó los 6,250 MD.

Ante esto, Echeverría inició su sexenio con una política contraccionista que buscó reducir la demanda agregada y el producto, con la finalidad de contraer las importaciones y reducir así el desequilibrio comercial externo. La política para 1971 previó inicialmente limitar el crecimiento del PIB a una tasa de 5%. Entre los instrumentos de política económica aplicados se contaron la contracción del ritmo de crecimiento del circulante (del 11.0% promedio para 1953-70, disminuyó a 6.6% en 1971), la reducción de la inversión pública (caída de 9.4% real) y la baja del salario real (el salario mínimo real cayó 3.1% en 1971).

Como resultado se obtuvo: una magra tasa de crecimiento del PIB (apenas superior a la tasa de crecimiento de la población); una reducción en el ritmo de crecimiento del consumo privado (del 6.9%

registrado en 1970 pasó a 5.1% en 1971); una caída de la inversión privada que acompañó a la reducción programada de la inversión pública; el déficit de la cuenta corriente se redujo a 725 millones de dólares; y la inflación disminuyó a 3.2% anual. Sin embargo, el déficit fiscal aumentó, del 1.6% del PIB que representó en 1970, al 2.3% en 1971, al que bien podría sumarse el déficit del sector paraestatal: otro 1.1% del PIB.

En 1972, en uno de los contradictorios virajes de la política económica que caracterizaron al sexenio, se adoptó una tónica expansionista que continuó hasta 1975 inclusive. Instrumentos principales de la política expansionista seguida desde 1972 a 1975 fueron una fuerte expansión del circulante y una política de agresivo gasto público, orientado tanto hacia la inversión reproductiva (promoción del desarrollo económico) como hacia el gasto educativo y de bienestar social (promoción del desarrollo social). Para financiar el gasto público sobre bases sólidas, el gobierno impulsó durante 1972 una reforma fiscal que, ante la virulenta oposición de los sectores empresariales, quedó diluida en un paquete de medidas sin mayor trascendencia. De este modo, el incremento de los ingresos tributarios del gobierno fue limitado: pasaron de 9.9% del PIB en 1971 a 13.4% en 1976. (12)

(12) Ayala, Apéndice Estadístico.

CUADRO M-6
DEFICIT FISCAL EN MEXICO, 1971-76
(como porcentajes del PIB)

Año	Déficit público	Déficit paraestatal	Déficit total
1971	2.3	1.1	3.4
1972	3.9	0.8	4.7
1973	6.1	1.0	7.1
1974	5.5	1.8	7.3
1975	8.3	4.0	12.3
1976	8.0	2.9	10.9

Fuente: Guillén Romo, pp. 47-48.

Leopoldo Solís lo dice así:

... una condición necesaria para poder ejercer un gasto público autónomo e independiente la constituye el saneamiento de las finanzas públicas. Expresado de otra forma, en 1972 hubo un intento de reforma fiscal que no pudo llevarse a cabo y dejó cojo el enlace -la compatibilidad- entre objetivos e instrumentos, lo que obligó al gobierno a recurrir al endeudamiento interno y externo, entorpeciendo el esquema de desarrollo compartido. El haber introducido un objetivo adicional - la distribución del ingreso- en la política de desarrollo, sin incluir un nuevo instrumento para lograrlo -la reforma fiscal-, determinó en buena medida los cada vez mayores problemas que enfrentó el desarrollo compartido, pues hubo que financiar el gasto público mediante el endeudamiento externo, y en la medida en que este recurso se tornó insuficien-

te, se financió mediante el endeudamiento interno, en buena medida mediante emisión primaria, con las consecuentes presiones inflacionarias y poniendo en entredicho otro de los objetivos de este esquema de desarrollo: la distribución del ingreso. (13)

El Cuadro M-6 ilustra el fuerte crecimiento del déficit público y paraestatal producido luego de la astringencia monetaria de 1971 y hasta 1976, año en que se reduce en un intento de atenuar la inflación y el desequilibrio externo, que habían venido creciendo paralelamente, al igual que la tasa de crecimiento del circulante. El Cuadro M-7 nos muestra un crecimiento errático del PIB, una tendencia a la aceleración de la inflación, y una impresionante multiplicación (porcinco entre 1971-72 y 1975) del desequilibrio en cuenta corriente. El déficit externo y buena parte del déficit fiscal fueron financiados con endeudamiento externo. Bela Balassa afirma que el endeudamiento externo proporcionó 32% de las necesidades financieras netas del sector público en 1971, y tanto como 50% en 1976. (14)

Hay quien arguye que el desequilibrio externo tuvo que ver con las difíciles condiciones del mercado internacional para las exportaciones mexicanas, en una época de crisis mundial, y con el

(13) Solís, p. 106.

(14) Balassa, p. 215.

hecho de que México se convirtió en importador neto de energéticos en 1971. (15) Sin embargo, el Cuadro M-8 muestra que las exportaciones, salvo en 1975, crecieron a buen ritmo en el sexenio, y que las importaciones continuaron creciendo aún después de que México se convirtió nuevamente en exportador neto de petróleo en 1974.

CUADRO M-7

EL DESARROLLO COMPARTIDO: EVOLUCION DE ALGUNAS VARIABLES

	PBI	Inflación (INPaC)	Expansión del Circulante
1971	3.4	5.4	7.6
1972	7.3	5.0	15.4
1973	7.6	12.1	24.9
1974	5.9	23.7	10.8
1975	4.1	15.0	22.3
1976	1.7	15.8	30.9
1971/76	5.0	12.8	18.6

Fuente: Guillén Romo, apéndice estadístico.

(15) Guillén Romo, p. 51.

CUADRO M-8
BALANZA COMERCIAL 1971-76
(MD)

Año	Exp. de mercancías y servicios	Importación de mercancías y servicios	saldo
1971	3167.1	3893.5	- 726.4
1972	3800.6	4562.1	- 761.5
1973	4828.4	6003.8	-1175.4
1974	6342.5	8900.6	-2558.1
1975	6305.4	9998.4	-3693.0
1976	<u>7371.1</u>	<u>10439.7</u>	<u>-3068.6</u>
Acumulado	31815.1	43798.1	-11983.0

Fuente: Ayala, Apéndice Estadístico.

CUADRO M-9
DEUDA EXTERNA PUBLICA

Año	Deuda (MD)	Tasa de crecimiento	A más de un año (%)	A menos de un año (%)	Deuda/exportaciones (%)
1971	4,545.8	6.6	78.2	21.8	22.8
1972	5,064.6	11.4	85.4	14.6	22.8
1973	7,070.4	39.6	81.0	19.0	23.1
1974	9,975.0	41.0	80.0	20.0	18.7
1975	14,449.0	44.8	80.3	19.7	25.0
1976	19,600.2	35.6	81.3	18.7	32.3

Fuentes: Guillén Romo, pp. 50 y 53. La serie aquí presentada para la deuda no coincide con la del cuadro M-5, tomada de García Alba y Serra Puche, Coincide, sí, con Ayala y otros, apéndice estadístico, Cuadro 3.

El Cuadro M-9 muestra que a partir de 1973 la deuda externa creció a ritmos sin precedentes, y que a partir de 1975 comenzó a pesar fortísimamente sobre las exportaciones mexicanas. Aunque la estructura de plazos del endeudamiento era todavía favorable, fue en los años de Echeverría que México entró en el círculo vicioso del endeudamiento externo: pedir nuevos préstamos para pagar los préstamos anteriores, como se ve en el Cuadro M-10, que pone en relación el monto anual del servicio de la deuda con el endeudamiento neto obtenido.

Podría concluirse que el sexenio de Echeverría escasamente logró los objetivos del desarrollo compartido. El producto creció erráticamente, y en el último año del sexenio la tasa de crecimiento tuvo una fuerte contracción, que hizo que el PIB per cápita disminuyese. El estímulo a la economía campesina no logró revertir la situación importadora neta de México en lo que hace a alimentos, lo que agravó notoriamente los desequilibrios comerciales con el exterior. Lejos de encarrilarse por una vía nacionalista, el desarrollo estuvo supeditado cada vez más tanto a la inversión extranjera directa como -sobre todo- al capital de préstamo necesario para compensar los desequilibrios externo y fiscal. Los salarios, por último, fluctuaron erráticamente con respecto a la inflación, y experimentaron una mejoría sólo -como es ya tradicional en México, por razones políticas- en el último año del sexenio. (Cuadro M-11).

CUADRO M-10
SERVICIO DE LA DEUDA Y ENDEUDAMIENTO NETO
(MD)

Año	Endeudamiento neto	Servicio de la deuda	Saldo
1971	283.8	743.3	-459.5
1972	518.8	936.1	-417.3
1973	2,005.8	1,298.9	706.9
1974	2,904.6	1,247.6	1,657.0
1975	4,474.0	1,581.3	2,892.7
1976	<u>5,151.2</u>	<u>2,550.0</u>	<u>2,601.2</u>
Acumulado 1971/76	15,338.2	8,357.2	6,981.0

Fuente: Cuadro M-9 y Ayala y otros, Apéndice estadístico.

CUADRO M-11
PRECIOS Y SALARIOS: VARIACIONES ANUALES (en %)

Año	Salario mínimo nominal	Indice nacional de precios al consumidor	Indice del costo de la vida obrera	Salario mínimo real
1971	0.0	5.4	3.2	-5.2
1972	17.7	5.0	6.4	12.4
1973	18.1	12.1	16.6	4.9
1974	38.7	23.7	32.8	12.5
1975	0.0	15.0	14.2	13.2
1976	50.4	15.8	14.4	30.0
Acumulado 1971/76	190.0	104.3	122.1	41.9

Fuente: Ayala y otros, Apéndice estadístico.

Pese a las intenciones gubernamentales, las tendencias mesocráticas de la distribución del ingreso apenas se vieron atemperadas, al detenerse durante el sexenio la erosión de la porción del ingreso nacional retenida por los sectores de más bajos ingresos (Cuadro M-12 ; compárese con M-1). Continuó, por lo tanto, aunque con menor intensidad, la disparidad existente entre las tasas de crecimiento de las industrias productoras de bienes de consumo duradero y no duradero (Cuadro M-13; compárese con M-3).

CUADRO M-12
DISTRIBUCION DEL INGRESO, POR ESTRATOS,
1968-77

Estratos de ingreso	1968	1977
10% más alto	42.0	38.0
(5% superior)	(27.1)	(25.5)
(5% inferior)	(14.9)	(12.5)
20% medio alto	27.5	29.1
30% intermedio	19.8	22.0
20% bajo	7.3	7.6
20% más bajo	3.4	3.3

Fuente: Guillén Romo, Cuadro XXV.

CUADRO M-13
ESTRUCTURA DE LA PRODUCCION DE MANUFACTURAS,
1970-77

	1970	1977	tasa de crecimiento %
Bienes de consumo no duradero	53.3	49.9	4.1
Bienes de consumo duradero	12.3	13.0	6.0
Bienes intermedios	30.3	33.1	6.4
Bienes de capital	4.0	4.0	4.8
Total	100.0	100.0	5.1

Fuente: Ayala, apéndice estadístico, Cuadro 7.

Se llegó así, con una política económica fracasada, a la crisis de 1976, en que el peso mexicano sufrió una severa devaluación luego de veintidós años de estabilidad.

4. La crisis de 1976

Mantener fija la paridad cambiaria fue durante el desarrollo estabilizador uno de los principales objetivos de la política económica. Un tipo de cambio estable era considerado como un indicador de la solidez económica de México y evidencia del resultado positivo de las políticas económicas adoptadas.

También Echeverría asumió como objetivo de su política económica el mantener la paridad de 12,50 pesos por dólar fijada en 1954. Sin embargo, los crecientes desequilibrios internos y externos producidos durante su sexenio fueron haciendo imposible mantener tal paridad. En particular, al acelerarse la inflación mexicana con respecto a la estadounidense (a partir de 1973), el peso fue quedando progresivamente sobrevaluado. Ello estimuló las importaciones, los viajes al exterior, la compra especulativa de dólares, y desestimuló las exportaciones y el turismo receptivo. (16)

El intento de mantener fija la paridad, además de llevarse buena parte de los dólares obtenidos mediante el endeudamiento externo,

(16) Una caída adicional del turismo receptivo se produjo a consecuencia del boicot que contra México declaró la comunidad judía estadounidense, con motivo del voto condenatorio del sionismo que México dio en la ONU en 1974.

agudizó los desequilibrios externos. Los inversionistas concedores de que el peso estaba sobrevaluándose y de que el desequilibrio externo era cada vez mayor, se apresuraron a obtener dólares en el mercado libre de divisas. El fenómeno de la especulación contra el peso comenzó a hacerse notorio en las primeras semanas de 1976, y fue agudizándose a lo largo del año.

Mientras esto sucedía en el mercado cambiario, el gobierno aplicaba nuevamente una política contraccionista, reduciendo el déficit fiscal (véase Cuadro M-6) y disminuyendo en particular la inversión pública en 12.5% con respecto a 1975. Acompañada la reducción de la inversión pública con una reducción de la inversión privada (de 0.2%, que se venía a sumar a una disminución de 1.6% en 1975), produjeron una baja de la inversión bruta fija total de 5.6%. Como el consumo privado también disminuyó (0.5%), se obtuvo en definitiva una magra tasa de crecimiento del PIB: 1.7%. (17)

La contracción económica no alcanzó a aliviar la presión inflacionista (la inflación, medida por el índice nacional de precios al consumidor, fue de 15.8% en 1976 contra 15.0% en 1975) ni a desestimular la especulación contra el peso.

En junio, el secretario de Hacienda José López Portillo declaró, en vano intento de restaurar la confianza:

(17) Ayala, p. 58.

... el crédito del país y la firmeza de nuestra moneda son hechos irrefutables que están por encima de las campañas que cíclicamente se alzan en contra de nuestras instituciones. Los heraldos foráneos de la desconfianza y de la catástrofe que se dejan llevar por el egoísmo y la duda, han fracasado una vez más. (18)

Dos meses después de estas declaraciones, el 31 de agosto, el mismo secretario de Hacienda anunció que el gobierno dejaría flotar la moneda nacional, con lo que la paridad cayó inmediatamente a 20.50 pesos por dólar. A partir del 12 de septiembre, el gobierno buscó estabilizar la paridad a 19.90, pero en octubre 27 (con menos de 800 MD de reservas) debió abandonar este intento, y el mercado fijó la paridad en 26.50 (luego bajaría, para estabilizarse hacia fines del año en unos 22.70 pesos por dólar). (19)

Según René Villarreal, a la devaluación siguió inmediatamente un deterioro del panorama económico, en particular para las clases trabajadoras. La inflación, que había registrado una tasa del 1.1% mensual promedio durante los primeros ocho meses del año, alcanzó una tasa media mensual de 4% en los cuatro últimos meses. Cayeron la actividad productiva y el empleo, se aceleró la fuga de capita-

(18) Cit. por Ayala, p. 60.

(19) Keesing's, p. 21869.

les, y se generó "desconfianza" entre las clases medias y el empresariado, que temían la nacionalización de la banca y aun un "autogolpe" para perpetuar en el poder a Echeverría. Los trabajadores, por boca del sempiterno caudillo Fidel Velásquez, exigieron un aumento salarial no inferior al 65%. El gobierno dió en cambio una "recomendación presidencial" de que los salarios se aumentasen, retroactivamente al primero de septiembre, en forma escalonada: 23% para los que no excediesen de diez mil pesos mensuales, 21% para los que estuviesen entre diez y veinte mil pesos, y 16% para los superiores a veinte mil pesos. (20)

A mediados de septiembre se iniciaron negociaciones para suscribir un convenio stand-by con el FMI, que fue aprobado por este organismo el 28 de octubre. El Convenio permitiría a México disponer de recursos por un total de 837,125,000 DEG's (Derechos Especiales de Giro): a) 185,000,000 DEG's de la facilidad de financiamiento compensatorio; b) 134,125,000 DEG's del primer tramo de crédito (esto es, 36.25% de la cuota mexicana al Fondo, que era de 370,000,000 DEG's); c) 518,000,000 DEG's de la facilidad ampliada del FMI, que serían entregados a lo largo de un período de tres años, sujetos a una condicionalidad que se describe más abajo. Cabe señalar que mientras se realizaban las negociaciones con el FMI, Estados Uni-

(20) Villarreal, pp. 404-407.

dos otorgó el 20 de septiembre un préstamo-puente por 600 MD. (21)

El convenio firmado con el FMI respondía, obviamente, al diagnóstico que el Fondo hizo de los problemas de la economía mexicana.

El FMI sostenía que,

A partir de 1971, el sector público de México creció con mayor rapidez que el resto de la economía, aumentando considerablemente su parte proporcional del producto interno bruto (PIB). Sin embargo, su contribución al ahorro nacional fue relativamente pequeña y el nivel ascendente de los gastos de inversión del sector público hizo que el déficit global pasara del 4% del PIB en 1972 a casi el 10% del PIB en 1976. El exceso de demanda creado por los déficits crecientes del sector público se financió mediante una absorción progresivamente mayor del ahorro financiero interno del sector privado procedente del sistema bancario y un aumento considerable de la deuda pública externa. En consecuencia, la subida de precios en México empezó a dejar muy atrás a la de Estados Unidos, principal país con el que mantiene relaciones comerciales. Estos acontecimientos dieron lugar a ajustes mayores y cada vez más frecuentes del salario nominal, que a su vez contribuyeron a impulsar aún más la inflación.

Esta combinación de desequilibrio financiero y pérdida de la competitividad internacional tuvo un efecto negativo en la balanza de pagos en general y en la cuenta corriente en particular. (22)

(21) Keesing's, p. 28170.

(22) "Boletín del FMI", Washington, 24.4.78, p. 119, cit. por Villarreal, p. 394.

Este diagnóstico fue complementado con otro de más largo plazo, que identificaba cuatro factores que influyeron en el déficit de balanza de pagos de México:

- la recesión de los países industrializados;
- los problemas domésticos de la oferta, esto es, los "cuellos de botella"; éstos deberían desaparecer gracias a la política de precios realistas que estaba siguiendo el gobierno mexicano;
- las presiones de la demanda interna, que era necesario deprimir reduciendo los salarios reales, abatiendo el déficit fiscal, incrementando las tasas de interés y elevando el encaje bancario (para captar así fondos de los ahorradores y destinarlos al sector público para su financiamiento);
- la erosión de la competitividad de la economía mexicana, debida en gran medida, según el FMI, a la elevación de los salarios. (23)

Coherentemente con el diagnóstico anterior, el Convenio obligaba al gobierno mexicano a adoptar una serie de medidas que iban en el sentido de eliminar el exceso de demanda (principalmente reduciendo el déficit público y aumentando la rigidez monetaria y crediticia), liberalizar el mercado interno (eliminando subsidios y controles de precios), liberalizar el comercio exterior (reduciendo aranceles y eliminando subsidios a las exportaciones) y reducir el papel del Estado como agente económico.

Las medidas concretas que México se obligó a adoptar según el Convenio fueron las siguientes:

(23) FMI, Memorandum a los miembros del Comité Ejecutivo, Wáshington, 23.9.76, glosado por Villarreal, p. 395.

- Política fiscal: los ingresos fiscales debían aumentar su participación en el PIB al 1.5% anual; se adoptarían políticas de precios realistas para los bienes y servicios producidos por el sector público; los gastos corrientes del sector público permanecerían constantes; los gastos de inversión pública disminuirían su participación en el PIB en 0.7% a lo largo de los tres años del Convenio; el empleo total del sector público no debería aumentar en 1977 más del 2%.
- Política de precios: la tasa de aumento nominal de los salarios se debería acercar progresivamente a las tasas equivalentes de los países con los cuales México principalmente comercia (esto es, Estados Unidos); se debían eliminar los controles y reducir los aranceles a la importación, así como eliminar los subsidios a la exportación; la devaluación debería ser seguida por la flotación del tipo de cambio, para lograr el equilibrio de la balanza de pagos; la inflación se debía controlar limitando la tasa de expansión de la economía.
- Política monetaria: el incremento del circulante no debería ser mayor que el incremento de las reservas internacionales netas del Banco de México; durante el primer año del Convenio, el 25% del endeudamiento externo nuevo debería destinarse a incrementar la reserva de divisas; debía fomentarse el ahorro interno con tasas atractivas de interés.

Habría además tres indicadores o candados que condicionarían el acceso al uso de los fondos:

- El déficit del sector público como proporción del PIB debía disminuir de 8.6% en 1976 a 6.5% en 1977 y 2.5% en 1979.
- El endeudamiento externo neto no podría superar los 3000 MD anuales.
- Las reservas internacionales netas del Banco de México se debían elevar en 1977 en una cuantía no menor al aumento de sus obligaciones en billetes.

El Convenio tendría vigencia durante el trienio 1977-1979, y preveía su ratificación por el gobierno mexicano en enero de 1977.

Esta era una manera de asegurar el cumplimiento del Convenio por parte del venidero gobierno de José López Portillo, que debía iniciarse el primero de diciembre de 1976. (24)

(24) Villarreal, pp. 407-410.

5. Auge petrolero y reavivación de la crisis (1977-1981)

Al igual que su antecesor Echeverría, el presidente López Portillo intentó hacer llegar a sectores más amplios de la población los beneficios del crecimiento económico, a la vez que intensificar su ritmo. Luego de un año inicial de restricciones económicas, México comenzó a disfrutar del auge petrolero. Los ingresos derivados de las rápidamente crecientes exportaciones de petróleo permitieron dejar atrás las políticas contraccionistas con que se inició el sexenio de López Portillo y adoptar una tónica expansionista, con altas tasas de crecimiento del producto, fuertes niveles de inversión y ponderable creación de nuevos empleos.

Sin embargo, como el gobierno no hizo nada serio para modificar la estructura social, el rápido crecimiento acentuó las inequidades, distorsiones y desequilibrios del desarrollo mexicano. Por un lado, se reforzaron las tendencias concentradoras del ingreso y las clases medias y altas derrocharon -con la anuencia de un sistema político que en ellas se había venido basando para mantener el control social- en todo tipo de importaciones de bienes y servicios. Por otro, aunque el empleo creció a ritmos apreciables, los salarios mínimos se mantuvieron durante todo el sexenio por debajo del nivel alcanzado en 1976, lo que indica que la distribución de los frutos del crecimiento fue muy limitada. Para facilitar la acumulación y la in-

versión se mantuvieron deprimidos los impuestos y los precios y tarifas públicas, lo que, junto con la agresiva política de gasto público, incrementó notoriamente el déficit del sector público. Para financiar los crecientes déficits del sector público y de la cuenta corriente se recurrió ampliamente al endeudamiento externo, muy probablemente con base en la hipótesis de que los precios internacionales del petróleo continuarían subiendo indefinidamente.

Cuando a mediados de 1981 los precios del petróleo comenzaron a descender, en momentos en que las tasas internacionales de interés alcanzaban su máximo histórico, el gobierno recurrió por un lado a tibias medidas de austeridad, y por el otro y principal a contratar nuevos préstamos -al cortísimo plazo de seis meses, la mayoría de ellos-. Se apostaba tanto a una recuperación de los precios del petróleo en el invierno boreal de 1981-1982 como a que la situación de prosperidad podría ser "estirada" hasta que López Portillo terminase su sexenio a fines de 1982. Al igual que Echeverría, López Portillo no quiso apretar el freno, y por el contrario pisó a fondo el acelerador. Al igual que Echeverría, perdió el control del vehículo en los últimos meses de su gestión.

En febrero de 1982 la fuga de capitales y la especulación contra el peso obligaron a devaluar la moneda mexicana, y en agosto de este mismo año México debió declarar que no podía continuar sirviendo sus obligaciones externas. El fuerte crecimiento logrado entre

1978 y 1981 mostró su carácter de pompa de jabón, y la crisis, económica volvió a presentarse. De hecho, la crisis de 1982, como argumentaremos más adelante, fue continuidad de la estallada en 1976. En efecto, si bien eclipsada durante algunos años por las exportaciones de petróleo y el masivo endeudamiento externo, la de 1976 nunca había sido superada de la única forma que es posible superar una crisis estructural: mediante la transformación a fondo de las estructuras sociales y económicas.

Ajuste y viraje expansionista

En su campaña electoral, López Portillo presentó una plataforma política que llamó "Alianza popular y democrática para la producción", que prometía frenar la inflación, aumentar la productividad, reducir el déficit externo y mejorar las finanzas públicas. Para lograrlo, se plantearon como instrumentos: el financiamiento externo, la restricción del gasto público, la canalización de la inversión pública a sectores estratégicos, la protección a la inversión privada y el mantenimiento de los salarios en un bajo nivel.

Consecuentemente, durante 1977 se siguió en términos generales una política contraccionista que tuvo magros resultados: aunque el PIB creció sólo 3.2% (inferior al crecimiento demográfico), la inflación alcanzó el nivel récord de 29.1%. El salario mínimo real cayó

14.8%, quedando debajo del nivel alcanzado ya en 1974. Las importaciones disminuyeron (4.3%), debido más a la caída de la inversión privada (21.6%) que a los efectos de la devaluación, y las exportaciones crecieron 14.5% (menos que en 1976, cuando habían crecido 16.9%): por lo tanto el déficit comercial se redujo a la mitad (Cuadro M-14).

El propio presidente, tratando de explicar la persistencia de la crisis, sostuvo en su primer informe de gobierno (1.9.1977) que el problema consiste en que la sociedad encuentra cada vez más difícil satisfacer sus necesidades, porque se ha detenido el desarrollo de las potencialidades para cubrirlas, debido por una parte a que los propietarios privados de los medios para producir no encuentran posibilidades de obtener ganancias atractivas para su inversión y, por la otra, a que el Estado no tiene los medios para financiar inversiones productivas en la medida que lo reclama la situación.(25)

Posteriormente, en su segundo informe (1.9.1978), López Portillo formuló una periodización de su sexenio, en los siguientes términos:

Hemos programado metas sucesivas que define el Plan Global de Desarrollo en tres etapas bianuales; los dos primeros años, superación de la crisis; los siguientes dos, consolidación de la economía y los últimos, crecimiento acelerado. (26)

(25) Cit. por Villarreal, p. 424.

(26) Cit. por López Rosado, p. 460.

CUADRO M-14
EL SEXENIO DE LOPEZ PORTILLO: BALANZA COMERCIAL
(MD)

Año	Exportaciones de mercanc.y servs.	Tasa de crec.%	Importaciones de mercanc.y servs.	Tasa de crec.%	Saldo
1977	8,437	14.5	9,987	-4.3	-1,550
1978	10,694	26.7	13,153	31.7	-2,462
1979	16,131	50.9	20,988	59.6	-4,857
1980	24,819	53.9	31,416	49.7	-6,597
1981	28,884	16.4	33,542	6.8	-14,074
1982	27,257	-5.6	21,821	-34.9	-5,316
Acumulado 1977-82	116,219		130,907		-34,855

Fuentes: Para 1977-1980, Guillén Romo, Cuadro XVIII. Para 1981-1982 Estudio 1983, Cuadro 12.

El descubrimiento de inmensos yacimientos de petróleo, realizado durante los últimos años de Echeverría y confirmado en los primeros de López Portillo, convirtió a México, durante el sexenio de este último presidente, en uno de los más grandes productores y exportadores mundiales del energético. Ello permitió acortar la etapa de superación de la crisis e iniciar tempranamente, en 1978, la etapa de crecimiento acelerado (aunque distorsionado). Permitió también evadir las medidas recesivas dispuestas por el Convenio con el FMI. A continuación examinaremos las principales políticas seguidas por López Portillo durante el período 1977-79, que fue el período formalmente cubierto por el convenio stand-by con el FMI, y que puede considerarse como un período de transición entre la crisis de 1976 y el período de expansión acelerada de 1979-81.

Política de gasto público: En la primera parte de 1977, tanto el gasto público corriente como el de inversión experimentaron una reducción en términos reales, pero en el último trimestre de 1977 comenzaron a crecer, tendencia que mantendrían en los años siguientes. La inversión fija bruta pública creció 27.9% en 1978 y 16.4% en 1979, y el consumo del gobierno creció 6.5% en 1978 y 12.6% en 1979. Entre 1977 y 1979 el gasto de inversión aumentó en 3% anual su participación en el PIB, en lugar de disminuir en 0.7% anual como indicaba el Convenio con el FMI, y el gasto corriente aumentó 70% en lugar de permanecer congelado según estipulaba el Convenio. Cabe

señalar que buena parte de la inversión pública total fue realizada por Petróleos Mexicanos (29 y 27% de la inversión pública total en 1978 y 1979, respectivamente), que buscaba aprovechar rápidamente la riqueza petrolera del país.

Política de ingreso público y déficit: Salvo durante 1977, la política de ingresos no buscó aumentar éstos apreciablemente ni tampoco reducir drásticamente el déficit fiscal, tal como exigía el Convenio. De hecho, el déficit fue aumentando, de 5.4% del PIB en 1977 a 5.7% en 1978 y 6.7% en 1979. Ello se debió a que los precios y tarifas públicas no aumentaron sensiblemente (y algunos de vital importancia, como la gasolina, permanecieron congelados), y a que con intenciones redistributivas el Estado realizó un "sacrificio fiscal" reduciendo el impuesto sobre la renta de las personas de menores recursos. En este sentido el gobierno mexicano violó uno de los "condados" establecidos en el Convenio con el FMI.

Política monetaria: Se implementó una política de tasas de interés pasivas reales y se diversificaron y flexibilizaron los instrumentos de captación de ahorros (se crearon por ejemplo los "petrobonos" y los CETES), a efectos de acrecentar los depósitos a plazo fijo, reducir la liquidez del sistema financiero e incrementar la captación en moneda nacional con respecto a la extranjera. Sin embargo, la captación fue insuficiente para satisfacer una demanda de crédito, pública y privada, que se hallaba en plena expansión. Durante

1977 se cumplió el compromiso de no incrementar el circulante más allá del incremento de las reservas de divisas. Para 1978 la meta se modificó, en el sentido de que el incremento del circulante podría duplicar el incremento de las reservas, pero ni aun así fue cumplida, y el incremento del circulante fue 2.6 veces mayor que el de las reservas.

Política cambiaria: El Convenio con el FMI preveía que la flotación del tipo de cambio serviría para mantener equilibrada la balanza de pagos. El gobierno de López Portillo aplicó una política de flotación "regulada", que en la práctica significó que durante largo tiempo el dólar se cotizó a 22.65 pesos, sin que hubiese equilibrio en la balanza de pagos (por dicho motivo, en 1981 se introdujo un "deslizamiento" en el tipo de cambio, con la intención de que este deslizamiento acompañase a la creciente inflación). Para sostener el tipo de cambio, financiar los déficits y promover la inversión pública, se contrajo endeudamiento externo a ritmo ligeramente superior al convenido con el FMI (3,000 MD anuales): 3300 MD en 1977, otro tanto en 1978, y 3500 MD en 1979.

Política salarial: El gobierno de López Portillo introdujo "topes" implícitos a los aumentos salariales. El porcentaje de incremento a los salarios mínimos fijado anualmente por la Comisión Nacional de Salarios Mínimos (tripartita entre obreros, empresarios y Estado,

pero donde el Estado ha llevado siempre la voz cantante), fue extendido a todos los salarios funcionando así como tope virtual. Los salarios mínimos fueron incrementados en un modesto 10% a partir del primero de enero de 1977, porcentaje inferior al de los años precedentes, y que en todo caso era inferior a la inflación de 1976 y a la esperada para 1977. En 1978 y 1979 los incrementos al salario mínimo fueron también muy modestos: 12 y 13% respectivamente, aunque se permitieron aumentos mayores en las revisiones de los salarios contractuales (que los sindicatos negocian directamente con las empresas).

Política de precios: Por decretos de 1974 y 1976 se había introducido un sistema de control de precios para 273 artículos y tres servicios. En 1977, de acuerdo con el Convenio con el FMI, se realizaron estudios para liberar los precios de 147 productos que quedarían libres de control, a partir del primero de febrero de 1978. Sin embargo, pocos días antes de entrar en vigor esta liberalización, se adoptó otro criterio y finalmente quedaron sujetos a control un total de 208 artículos de consumo popular. Resultado de los controles fue que en 1979 los precios de los bienes controlados aumentasen sólo 12%, contra un aumento de 25% en los precios de los bienes no controlados. En cuanto a las tarifas y precios públicos, éstos no se movieron mayormente, buscando: a) subsidiar actividades que estimulan el empleo o distribuyen el ingreso, y b) producir una libera-

lización y actualización tarifaria gradual y programada, de forma de no desalentar la producción ni espolear la inflación.

Política de comercio exterior: En 1975, tratando de corregir los desequilibrios de balanza de pagos, habían quedado sujetas a permiso previo de importación todas las fracciones arancelarias. En 1976 se eximieron de permiso previo 1098 fracciones. El gobierno López Portillo consideró que la política de protección debería incrementar la eficiencia y competitividad de la economía mexicana, a la vez que abatir el alza de precios y preservar la producción nacional y el empleo. Por lo tanto, se comenzó a eliminar el proteccionismo en forma gradual y programada. Entre 1977 y 1980 se sustituyeron los permisos previos por aranceles equivalentes a la protección que daban los permisos. Estos aranceles eran variables para las diversas ramas productivas, y tenían como finalidad proteger diferencialmente a las mismas. En 1977 se eliminaron los permisos para 558 fracciones, en 1978 para 2558 y en 1979 para 1014; estas cifras, sumadas, representaban el 72% de las fracciones arancelarias, aunque sólo el 40% de las importaciones. En lo que toca a las exportaciones, se redujeron los aranceles, se introdujeron estímulos fiscales y se eliminaron los permisos previos. Los aranceles agropecuarios se redujeron en 1978 de 9 y 5% a 5 y 1%. En abril de 1978 se reintrodujeron los Certificados de Devolución de Impuestos (CEDIS), que habían sido

suspendidos después de la devaluación. En 1980, luego de un amplio debate nacional, se decidió no ingresar al GATT, lo que mostró claramente que el gobierno había decidido seguir protegiendo la planta productiva industrial.

Razones políticas del viraje

En síntesis: las políticas seguidas durante el trienio 1977-79 se apartaron progresivamente de las convenidas con el FMI y adoptaron un sesgo expansionista que contrastaba con la austeridad del primer año de gobierno de López Portillo, y que dio origen a las muy altas tasas de crecimiento logradas en 1978 y 1979 (véase Cuadro M-16). Varios factores influyeron en este viraje que no por lento y progresivo dejó de ser real.

Entre ellos tenemos a la filosofía política de López Portillo, que de alguna manera buscaba continuar con el "desarrollo compartido" e incorporar a nuevos sectores de la población a los beneficios del desarrollo. Ello se intentó llevar a cabo, más que por una expansión del salario real (durante el sexenio lópezportillista el salario real se redujo), mediante medidas de asistencia social directa a los sectores "marginados" (así, se creó COPLAMAR, un ente dedicado a atender específicamente las necesidades de los marginados, especialmente rurales) y de creación de empleos (luego de la reducción de

1977, el empleo creció 4.5% en 1978 y 7.6% en 1979).

Otro factor que permitió -y aun hizo necesario, desde un punto de vista político- el viraje de la política económica, fue la puesta en explotación de los enormes yacimientos petroleros descubiertos poco antes, que permitieron a México colocarse rápidamente como uno de los principales productores y exportadores mundiales de petróleo, y que dieron base a unos pocos años de espectacular crecimiento económico.

Pero también tuvieron que ver con los cambios de rumbo de la política económica las luchas de fracciones al interior del propio equipo gobernante y las demandas del sector obrero y de las cámaras empresariales. Empresarios y obreros habían venido protestando por la caída del empleo y la actividad económica. Así, la ocupación en la industria manufacturera disminuyó en 1.6% durante 1977 (en algunas ramas, como la automotriz, la ocupación cayó tanto como un 15.6%), mientras que el salario real se reducía: frente a un 10% de aumento salarial para 1977, la inflación fue de 20.7% a lo largo del año. La insuficiencia de la demanda interna (debida a la contracción del salario real, de la inversión privada y del gasto público) provocó problemas entre el empresariado, sobre todo en las industrias medianas y pequeñas, que se manifestaron con mayor fuerza en el primer semestre de 1977.

Ante esta situación, la sociedad comenzó a demandar otro tipo de políticas económicas, especialmente en momentos en que se sabía ya a ciencia cierta que México disponía de una enorme riqueza petrolera. La acelerada puesta en explotación de los yacimientos requirió tanto de una firme decisión política de superar la crisis económica (y una potencial crisis de hegemonía) con base en la exportación de petróleo, como (y he aquí una de las razones de que la crisis en realidad no se superase) de fuertes préstamos externos para realisar las inversiones y compras necesarias. Pablo González Casanova lo expresa en los siguientes términos:

El gobierno de José López Portillo (1976-1982) pretendió en un principio aplicar una política monetarista en la que tenía más fe que su predecesor. Pero, como aquel, sólo la aplicó al principio de su gobierno. Las organizaciones de trabajadores lo obligaron a modificarla en un sentido de supervivencia. A los aumentos salariales y a los gastos e inversiones sociales, sin reforma fiscal ni mejora en otras fuentes potenciales de ingreso, salvo el petróleo, siguió el endeudamiento externo como solución para que el país no entrara en una gran crisis política. (27)

Dentro del propio equipo gubernamental se reflejaron también las dos opciones que, dentro de las reglas de juego del sistema, tenía México: la opción neoliberal y la opción nacionalista. René Villarreal describe la situación de la siguiente manera:

(27) González Casanova, p. 12.

La crisis era percibida en forma diferente por el gabinete económico. Mientras que un grupo de funcionarios presentaba ciertos indicadores que señalaban la recuperación económica del país (como la reducción del déficit de la balanza de pagos, la elevada captación bancaria, el control del proceso inflacionario y la "favorable" respuesta empresarial), otro grupo señalaba los magros resultados de la inversión privada y el agudo desempleo. Por lo tanto, las recomendaciones de política también diferían. Para el primer grupo los desajustes eran transitorios y en consecuencia se debía continuar con la política de austeridad. La opinión del segundo grupo señalaba que era urgente una participación más activa del Estado para promover la producción y el empleo.

La división de opiniones se hizo patente al formularse el presupuesto del sector público para 1978. El presupuesto original del secretario de Programación y Presupuesto anticipaba un gasto total para 1978 de 982 mil millones de pesos (un incremento del 33 por ciento respecto al del año anterior), y el proyecto del secretario de Hacienda y Crédito Público exigía un recorte de 50 mil millones (proponía un incremento del presupuesto del 22 por ciento). (28)

La disputa llevó, el 16 de noviembre de 1977, a la renuncia del secretario de Programación Carlos Tello, uno de los principales impulsores de la línea nacionalista. La renuncia de Tello fue seguida inmediatamente por la salida del secretario de Hacienda, Julio Rodolfo Moctezuma Cid, y su reemplazo por David Ibarra Muñoz, un hombre vinculado a la CEPAL, quien trató de llevar adelante una política intermedia entre las dos líneas, y que se inclinó cada vez más hacia

(28) Villarreal, pp. 424-425.

el expansionismo, aunque sin el afán reformista de Tello. Por su lado, Héctor Guillén Romo resume la cuestión así:

... los importantes descubrimientos petroleros fueron el factor objetivo a partir del cual la burguesía se permitió implementar una política económica más autónoma con respecto al centro. En lugar de la política de estancamiento y liberación del comercio exterior propuesta por el FMI, fue una política de aceleración del crecimiento y continuación del proteccionismo la que se impuso, sobre todo después de 1977. (29)

Auge petrolero, endeudamiento y distorsiones económicas

México había sido, desde los primeros años del siglo XX, un fuerte exportador de petróleo. La nacionalización de la industria petrolera en 1938 le dificultó colocar su petróleo en sus mercados tradicionales por algún tiempo, y luego el crecimiento de su economía fue consumiendo cada vez mayor proporción de su producción, hasta que en 1971 se convirtió en importador neto de petróleo y derivados. Esta situación y la subida de los precios internacionales del petróleo en 1973-74 impulsaron al gobierno de Echeverría a realizar un gran esfuerzo de prospección y exploración. El gasto en el sector de energéticos se incrementó a un ritmo promedio anual de 27% entre 1971 y 1976 (30), y 17% de la inversión pública estuvo destina-

(29) Guillén Romo, p. 56.

(30) Villarreal, p. 426.

da a la industria petrolera (para 1981 la cifra había subido al 34.7%). La producción de petróleo pasó de 485,000 bd en 1970 a 900,000 en 1976; durante 1971-1976 se exportó un promedio de 75,000 bd. Para 1976 PEMEX ejercía ya un presupuesto que representaba el 25.3% del gasto del sector paraestatal sujeto a control presupuestal (porcentaje que ascendió a 40% para 1979). (31)

Como resultado, las reservas probadas de hidrocarburos pasaron de 6,300 millones de barriles en 1975 a 60,100 millones en 1980. (32) Paralelamente, las exportaciones petroleras crecieron vertiginosamente: en 1977 representaban ya el 27% de las exportaciones totales de México, y en 1982 el 74%.

El auge petrolero permitió a México reestructurar y aumentar su deuda externa y obtener un rápido crecimiento que se basó, más que en las exportaciones de petróleo, en la propia deuda externa. Según Villarreal,

México obtuvo nuevos préstamos en condiciones más favorables; en particular destacó por su importancia el préstamo por mil millones de dólares que en 1978 un grupo de bancos internacionales otorgó a PEMEX... mediante los préstamos otorgados a PEMEX, México pudo refinanciar su deuda externa transformando los plazos a períodos más largos y reduciendo las tasas de interés. En 1976, México tenía que pagar un punto y tres cuartos por encima de la tasa interbancaria de Londres. Para

(31) Villarreal, p. 425 y Székely, p. 421.

(32) Villarreal, p. 426.

1979 el país podía obtener préstamos a 10 años a cinco octavos de un punto sobre la tasa de Londres. (33)

Como consecuencia de esto, la economía mexicana pasó a depender excesivamente del petróleo. Si bien el sector petrolero hacia 1982 representaba sólo el 7% del PIB:

- 75% de las exportaciones de mercancías eran petroleras (contra sólo 1.7% en 1973).
- la mitad de los ingresos de divisas provenían de los hidrocarburos.
- los impuestos pagados por PEMEX representaban 25% de la recaudación fiscal.
- PEMEX tenía una deuda externa, volcada al corto plazo, de 20 mil millones de dólares. (34)

El vertiginoso crecimiento de las exportaciones petroleras no alcanzó a eliminar el tradicional desequilibrio externo de México, dado que las importaciones también crecieron rápidamente, como muestra el Cuadro M-12. La creciente desmejoría de la balanza comercial se debió a que la abundancia de divisas provenientes del petróleo y del endeudamiento externo causó, por un lado, un proceso de desustitución de importaciones, y por el otro, la sobrevaluación del peso que a su vez estimuló el turismo y las compras en el exterior.

(33) Villarreal, p. 427.

(34) Székely, p. 241, y Villarreal, p. 429.

El fuerte crecimiento de la demanda durante el sexenio de López Portillo requirió de fuertes importaciones, ya que la demanda creció a ritmos superiores al 10% anual, y la producción a sólo 8%.

Por lo tanto, pese a la protección arancelaria que el gobierno quiso otorgar a la industria, durante el sexenio se revirtió el tradicional proceso de sustitución de importaciones y comenzó una verdadera desustitución. El Cuadro M-15 muestra cómo entre 1929 y 1965 el coeficiente de importación (proporción de la oferta cubierta por importaciones) había venido reduciéndose en México, incluso en los bienes de consumo durable y de capital. A partir de 1970, el proceso se invirtió, aumentando notoriamente los coeficientes de importación, como muestra el Cuadro M-16.

El gobierno aplicó cada vez más decididamente un conjunto de políticas expansionistas. Elevados niveles de gasto y déficit públicos, notorios esfuerzos de inversión y creación de empleo por parte del sector público (financiados muchos de ellos con endeudamiento externo), expansión del circulante notoriamente más rápida que el crecimiento de los precios, mantenimiento artificial de la paridad cambiaria en condiciones de inflación interna y desequilibrio externo, elevado nivel de importaciones destinadas a abastecer la demanda de bienes de capital tanto como la de bienes intermedios, de consumo y alimentos, fueron fenómenos cada vez más acentuados, que permitieron en 1980 y 1981 obtener tasas de crecimiento del PIB del orden del 8% anual, mientras que la inflación trepaba hasta niveles del 30% anual. (Véase Cuadro M-17)

CUADRO M-15
COEFICIENTE DE IMPORTACION, 1929-1965 (%)

Año	Bienes de consumo no durables	Bienes Intermedios	Bienes de consumo durables y de capital	Total de la industria manufacturera
1929	35.17	55.58	96.04	56.71
1939	22.22	51.91	90.29	48.56
1950	6.90	41.55	73.57	31.12
1960	5.72	35.38	66.54	29.67
1965	5.71	29.22	55.00	26.30

Fuentes: Guillén Romo, p. 86, que a su vez se basa en René Villarreal, El desequilibrio externo en la industrialización de México (1929-1975), FCE, México, 1976, Cuadro 61.

CUADRO M-16
COEFICIENTES DE IMPORTACION, 1970-1980 (%)

Año	Bienes de consumo no durables	Bienes Intermedios	Bienes de consumo durables y capital	Total de la industria Manufacturera
1970	7.05	18.05	46.70	21.18
1971	6.45	17.45	44.43	19.69
1972	7.19	16.94	44.27	20.05
1973	7.84	21.73	43.61	22.34
1974	7.79	26.08	46.13	25.12
1975	6.15	21.10	48.31	23.76
1976	5.63	18.61	45.19	21.37
1977	5.21	17.16	41.51	18.91
1978	6.29	20.54	44.09	22.03
1979	8.29	22.46	50.56	26.39
1980	13.22	25.46	54.75	30.97

Fuente: Villarreal, Cuadro 13.4.

CUADRO M-17
EL SEXENIO DE LOPEZ PORTILLO: PRINCIPALES VARIABLES ECONOMICAS

Año	PIB (tasa de crecimiento)	Inflación (IPC) (tasa)	Déficit fis- cal (% del PIB)	Expansión del circulante(tasa)
1977	3.2	16.5	5.9	26.6
1978	8.1	16.2	5.3	32.7
1979	9.2	20.0	5.4	33.1
1980	8.4	29.8	6.5	33.5
1981	7.9	28.7	14.5	32.8
1982	-0.5	98.8	17.6	62.1

Fuentes: Para 1977, Ayala, apéndice estadístico, cuadros 3 y 5.
para 1978-1982, Estudio 1983, cuadro 1.

El Estado, los sectores políticamente influyentes y la población en general alentaban la esperanza de que la amplia base industrial de que México ya disponía, a la que se había venido a sumar ahora la fuerte entrada de divisas provenientes de las exportaciones de petróleo, del endeudamiento externo y -en menor medida- de la inversión extranjera, permitirían al país superar las restricciones que su tradicionalmente deficitaria balanza comercial le había impuesto desde mediados de los cincuentas.

Sin embargo, no fue así. Mientras por un lado el gobierno alentaba decididamente el crecimiento, por el otro no atacaba de raíz los principales problemas estructurales del país. Por lo tanto, optó por la vía fácil de recurrir al endeudamiento externo como forma de financiar los crecientes déficits nacionales.

La insuficiencia en la producción de alimentos fue cubierta con importaciones. Gran parte de la inversión realizada en los años de auge fue cubierta también con importaciones. Se permitió a las clases medias y altas importar toda suerte de bienes y servicios y realizar inversiones especulativas en el exterior. Las importantes obras de infraestructura realizadas por Petróleos Mexicanos (PEMEX) y la Comisión Federal de Electricidad (CFE) fueron financiadas con préstamos externos, al igual que numerosas otras inversiones públicas y aun el mismo déficit del sector público. El acele-

rado crecimiento estaba agudizando los desequilibrios, distorsiones e inequidades del desarrollo mexicano. Para tratar de paliarlos sin efectuar reformas estructurales serias, se recurrió al endeudamiento externo.

En el período de López Portillo la circularidad viciosa del endeudamiento externo se hizo más palpable. En sus seis años de gobierno, el servicio de la deuda pública externa (50,900 MD) fue mayor que el incremento neto de la misma (39,300 MD), lo que prueba sobradamente que el nuevo endeudamiento se utilizó para pagar la deuda anterior. Cabe señalar que de los 50,900 MD a que montó el servicio de la deuda, 24,300 MD (o sea, el 48%) representaron intereses pagados (véase Cuadro M-18).

1981: signos de crisis

Dos elementos externos preanunciaron en 1981 el estallido de la crisis que en el siguiente año iba a asolar al país. El primero fue la baja de los precios del petróleo. El segundo fue el incremento del servicio de la deuda, que se debió tanto al crecimiento del principal adeudado como al alza de las tasas internacionales de interés. Esto era particularmente significativo para un país que tenía un 26% de su deuda externa a corto plazo y un 70% de la misma a tasa variable. En el mismo año, un alza de un punto de las tasas internacionales de interés importaba para México un servicio adicional de 323 MD y una reducción de 0.20% de su PNB. (35)

(35) Guillén Romo, pp. 58-59.

CUADRO M-13
DEUDA PUBLICA TOTAL, INCREMENTO Y SERVICIO
(MD)

Año	Saldo de la deuda	Incremento	Servicio	Interés	Amortización
1977	22,000	3,300	3,800	1,500	2,300
1978	26,300	4,300	6,300	2,000	4,300
1979	29,800	3,500	10,200	2,900	7,300
1980	33,800	4,000	7,700	4,000	3,700
1981	53,000	19,200	9,200	5,500	3,700
1982	58,900	5,900	13,700	8,400	5,300
Acumulado 1977-82		39,300	50,900	24,300	26,600

Fuentes: Estudio 1983, cuadro 13.

Se había estimado que el país ingresaría en 1981 19,000 MD por concepto de exportaciones de petróleo. Pero en abril la empresa Ashland Oil suspendió sus compras de crudo mexicano por considerar alto su precio. El temor de perder otros clientes en un mercado que iba hacia la baja llevó al director de PEMEX a comunicar el 3 de junio una rebaja del precio promedio del crudo de exportación de 34.60 a 30.60 dólares por barril (dpb), lo que disminuiría -se estimó entonces- en 1,200 MD los ingresos por exportaciones petroleras. El promedio en esos momentos resultaba de una "mezcla" de 40% de petróleo ligero tipo "Itsmo" y 60% de petróleo pesado tipo "Maya".

Díaz Serrano adoptó esta decisión sin consultarla previamente con el gabinete económico, lo que provocó una verdadera tormenta política y, en definitiva, la renuncia de Díaz Serrano (junio 6), en lo que se llamó la "minicrisis de junio". Luego de la salida de Díaz Serrano, se anunció que a partir de julio el crudo mexicano se vendería a un promedio de 32.60 dpb, lo que, en un mercado que seguía a la baja, provocó la pérdida temporal de importantes clientes, como la Compañía Francesa de Petróleo, y la disminución de las ventas a otros, como la Exxon Corporation.

En agosto PEMEX volvió a rebajar los precios de exportación, a un promedio de 31.25 dpb, con una mezcla de 50% de Itsmo y 50% de Maya. En noviembre el precio promedio se elevó a 31.75 dpb.

Para fines de año, habrían ingresado 13,828 MD de dólares por concepto de exportaciones petroleras, esto es, sólo 73% de la meta de 19,000 MD originalmente estimada. () Es decir, que el país perdió más de 5,000 MD en tan solo un año.

Consecuentemente, el gobierno adoptó, el 14 de julio de 1981, algunas medidas de ajuste que se revelaron a la postre como insuficientes. Entre ellas, una reducción de 4% en el gasto público programado federal. Por su lado, en julio 20 la Secretaria de Hacienda y Crédito Público anunció medidas para reducir su gasto en 8.7% y los subsidios a diversos sectores económicos, en 22%. Se introdujeron permisos de importación para limitar las mismas y se ajustaron los precios de las gasolinas y otros bienes con precios administrados.

Las dificultades del mercado internacional de petróleo, la ampliación del desequilibrio externo, la persistencia de la inflación interna, el "deslizamiento" del peso frente al dólar, todo ello generó (en forma muy similar a la producida en 1976) expectativas de una devaluación. Como se indicó más arriba, la "flotación regulada" había estabilizado de hecho la paridad en un nivel de 22.65 pesos por dólar, mientras que los diferenciales en las tasas de inflación de México y Estados Unidos eran muy altos. Durante 1981 se abandonó el objetivo de estabilidad cambiaria a ultranza, y se

introdujo el "deslizamiento" del peso, que cada día perdía uno o dos centavos frente al dólar. El modesto deslizamiento (10.07% de diciembre de 1980 a diciembre de 1981) no alcanzó a compensar la sobrevaluación (ya que la inflación fue de 28.7% de diciembre de 1980 a diciembre de 1981). Ello llevó a una sobrevaluación del peso de 32% en diciembre de 1981, si se toma como año de equilibrio el de 1977. El negativo efecto psicológico del deslizamiento incrementó las compras y turismo al exterior así como la adquisición especulativa de divisas en el mercado cambiario local y la apertura e incremento de las cuentas bancarias denominadas en moneda extranjera. Se produjo además una masiva fuga de capitales: el renglón "errores y omisiones" de la balanza de pagos, que es un indicador aproximado de la magnitud de los capitales salidos del país sin adecuados registros contables, alcanzó en 1981 los 5000 MD. (36) En su esfuerzo de mantener bajo control el deslizamiento del peso ante una creciente demanda de dólares, el Banco de México quedó prácticamente exhausto de reservas.

(36) El propio presidente estimó en su último informe de gobierno que la fuga de capitales acumulada hasta agosto de 1982 había alcanzado a unos 22500 MD.

Pese a todos los signos negativos que flotaban en el ambiente, la economía creció en 1981, por cuarto año consecutivo, a una tasa cercana al 8%. Para lograr este crecimiento, al igual que en el pasado había evitado aplicar medidas serias de reforma estructural, el gobierno de López Portillo evadió la necesidad de un drástico ajuste económico por medio del recurso al endeudamiento externo. A fines de noviembre el secretario de Hacienda, David Ibarra, informó al Congreso que para sostener el crecimiento se habían tomado 14700 MD en préstamos externos, la gran mayoría al cortísimo plazo de seis meses.

A fines de 1981, la crisis estaba en el aire. Las medidas correctivas adoptadas (deslizamiento del peso y débil reducción del gasto público programado) se mostraron insuficientes frente a una situación exterior que se deterioraba por la debilidad del mercado petrolero y la caída de las exportaciones mexicanas, la permanencia de las tasas internacionales de interés en un elevado nivel, el peso del servicio de la deuda externa y la persistencia de un fuerte déficit del sector público.

Para comprender adecuadamente la gravedad de la situación del sector externo es necesario tener en cuenta que en el quinquenio 1977-1981 se importaron bienes y servicios por 109000 MD, mientras que las exportaciones de bienes y servicios montaron sólo a 89000 MD (de los cuales, unos 32000 MD de petróleo). Es decir, que la

balanza comercial acumuló un déficit de 20000 MD en el quinquenio analizado.

La balanza de recursos financieros arrojó en el mismo período un déficit acumulado superior a los 20,000 MD, que fue parcialmente compensado por las balanzas de turismo y de transacciones fronterizas y por los ingresos de las maquiladoras, que en conjunto aportaron casi 10,000 MD; de este modo la balanza de servicios tuvo un déficit acumulado superior a los 10,000 MD.

En síntesis: los déficits comercial y de servicios de México en el quinquenio 1977-1981 llegaron a casi 27,000 MD.

En el mismo período, la deuda externa pública se incrementó en 31,000 MD. La diferencia entre una y otra cifra ha de haber sido usada para sostener al peso, esto es, entregada a mexicanos a cambio de moneda nacional, y seguramente fugada luego del país.

Este masivo endeudamiento, contra las esperanzas de López Portillo, quien quería entregar el gobierno a su sucesor en plena expansión y sin devaluación, no podía sostener ni al peso ni a la economía, porque el servicio de la deuda se había hecho, como muestra el cuadro M-18, insostenible.

6. 1982: otra vez la crisis

Según Cepal, en la política económica aplicada durante 1982 pueden distinguirse cinco momentos:

El primero, que se extendió hasta el 17 de febrero, puede considerarse una continuación de la dinámica económica de los años previos... esta fase culminó con el retiro del Banco de México del mercado cambiario. El segundo, que se prolongó hasta el 5 de agosto, mantuvo constante la libertad cambiaria y se instrumentó una serie de medidas orientadas a contener la inflación, estimular el empleo y proteger a las empresas privadas de las pérdidas cambiarias de sus pasivos en dólares. El tercer período, de relativa brevedad pero con importantes cambios, se inició el 5 de agosto al ponerse en práctica un tipo de cambio múltiple: uno de 49.50 pesos por dólar llamado preferencial, para importaciones básicas; otro de 69.50 pesos para operaciones oficiales, y uno libre que fluctuó en torno a 100 pesos a la compra y 110 a la venta. Simultáneamente se anunció la intransferibilidad de los depósitos en dólares constituidos en la banca mexicana. En el cuarto momento, que se desarrolló desde el 1 de septiembre -fecha en que se anunció el control generalizado de cambios y la estatización de la banca privada- hasta el primero de diciembre, fecha en que entró en funciones la nueva administración sexenal, se eliminó el tipo del mercado libre y se establecieron dos tipos fijos: uno preferencial de 50 pesos por dólar, y otro oficial, de 70 pesos (que incluía todavía un margen de subvaluación)...

Por último, el quinto período cubrió el mes de diciembre y se desarrolló en el marco del plan de gobierno de la nueva administración. La política monetaria en general se apegó a las

condiciones de un Acuerdo de Facilidad Ampliada con el FMI y se liberó en parte el control de cambios. (37)

Con esta periodización en mente, recorreremos las principales decisiones de política económica tomadas en el transcurso del crítico año de 1982.

En febrero el gobierno adoptó un conjunto de medidas que buscaban desalentar la especulación contra el peso y la fuga de capitales, a la vez que sanear el sector externo de la economía y reducir el déficit fiscal.

El día 17 el Banco de México, con sus reservas casi agotadas, anunció que se retiraría temporalmente del mercado de cambios y que permitiría flotar la paridad peso/dólar. El día 18, el dólar se cotizó a 38.55 pesos (la cotización del día 17 fue de 26.75 pesos). La baja del peso continuó, y para fines de marzo la cotización era de 45 pesos por dólar.

El día 19 el secretario de Hacienda, David Ibarra Muñoz, anunció un programa de estricta austeridad financiera y presupuestal, que incluía medidas como:

- Reducir el gasto público en 3%, sin afectar prioridades ni disminuir gastos sociales;
- fortalecer el control de precios y mejorar los sistemas de abastecimiento y comercialización de productos básicos;

(37) Cepal, "La devaluación monetaria, México 1982", cit. en UAEM, Problemas económicos, sociales y políticos de México, pp. 55-57.

- proteger la economía popular y el nivel de vida de los trabajadores;
- reducir el arancel sobre 1500 artículos básicos de importación;
- absorber, por parte del fisco, el 42% de las pérdidas cambiarias que sufran las empresas con motivo de la nueva paridad del peso, y autorizarlas para que difieran el pago de impuestos;
- mantener una política flexible de tasas de interés que favorezca a la agricultura, ganadería, pesca, pequeños y medianos productores, exportadores y consumidores de carácter popular.

La fuerte devaluación recordó a la población, y especialmente a las organizaciones de trabajadores, la situación de 1976, en que al cambio de la paridad siguió inmediatamente un fuerte proceso inflacionario. Tratando de disminuir las expectativas inflacionarias y de afirmar la legitimidad del gobierno ante los trabajadores, el día 24 se decretó el control de precios, por tres meses, de diversos productos de consumo generalizado. Ibarra anunció que se mantendría el control preexistente sobre unos cien bienes, a los que se agregaban otros 47 (entre los cuales automóviles, alimentos y televisores) que tendrían como precios base de referencia los vigentes al primero de febrero. Los precios de otros 45 productos (cerveza y vestuario, entre ellos) serían "registrados" oficialmente, de modo de impedir variaciones excesivas de los mismos.

El día 25 PEMEX anunció que a partir del primero de marzo disminuirían los precios del crudo de exportación: el Itsmo, de 35 a 32.5 dpb, el Maya de 26.5 a 25 dpb. Esta última decisión vino a completar un clima que bien podría llamarse de temor entre la población. En efecto, la masa poblacional había creído en la promesa de López Portillo, cuando éste años atrás había dicho que "ahora tenemos que administrar la abundancia". Era, sencillamente, difícil aceptar ahora que la moneda nacional iba a la baja, al igual que las exportaciones petroleras, mientras que los precios internos, pese a todos los controles, iban al alza.

Sin embargo, en febrero de 1982 ni la población ni el gobierno parecían advertir todavía la magnitud de la crisis que estaba estallando. Esta inadecuada percepción hizo que las medidas de ajuste adoptadas durante los primeros meses de 1982 fueran insuficientes, al igual que las aplicadas en 1981, y que produjeran efectos adversos a los esperados, especialmente en lo que hace al mercado cambiario, donde la devaluación de febrero no sólo no desalentó, sino que estimuló, la especulación contra el peso y la fuga de capitales.

Lucha de tendencias.

La emergencia económica volvió a poner de relieve las tensiones al interior del gobierno y el partido oficial. Como se señaló

más arriba, existe dentro del PRI un sector nacionalista que a veces es llamado incluso "izquierda priísta".

Aunque con independencia táctica y organizacional, el movimiento obrero oficial coincide con la izquierda priísta en plantear una ruta de desarrollo que, si bien capitalista, fuese nacionalista y asegurase un mínimo de justicia social. Esta tendencia planteaba atacar la crisis con medidas expansionistas y redistribucionistas, modificando el patrón de desarrollo en el sentido de dar más peso en él al capital nacional y al Estado. En lo coyuntural, sostenía la necesidad de limitar de alguna manera el servicio de la deuda externa y de implantar el control de cambios.

A esta muy difusa tendencia, cuya existencia no era reconocida públicamente en aras de la unidad partidaria y la subordinación ("disciplina") al presidente, se enfrenta otra vinculada a las ideas que inspiraron el desarrollo estabilizador: restricción de la intervención estatal en la economía, relativa despreocupación por la suerte de los desposeídos, vinculación con los Estados Unidos. Esta tendencia "neoliberal" planteaba enfrentar la crisis con mecanismo monetarios, presupuestarios y cambiarios ortodoxos; esto es, producir una recesión interna que aligerase los desequilibrios internos y externos.

En términos de usinas ideológicas, puede decirse que las filas de la izquierda priísta se nutrían de tres sectores principales:

la propia estructura del partido, los "viejos políticos con sensibilidad popular"; las instituciones universitarias, que proveyeron al gobierno y al partido de muchos cuadros intelectuales; y el sector obrero del partido, la CTM (con una importante aclaración: si bien las postulaciones en cuanto a proyecto nacional del sector obrero son semejantes a las de la izquierda priísta, el sector obrero jamás se sumó ni se solidarizó con ésta; su estrategia, más bien, fue siempre la de ganar fuerza corporativa dentro del partido y del Estado, e influencia -por la curiosa vía de la subordinación- en las decisiones presidenciales). En cambio, la corriente neoliberal, más vinculada a sectores empresariales, tiene como principal de sus fuentes de pensamiento y reclutamiento al Banco de México y supletoriamente a la Secretaría de Hacienda. Una particularidad que se ha hecho notar mucho es que la mayor parte de sus integrantes más destacados han realizado estudios de posgrado en el extranjero y tienen una trayectoria burocrática más que política, como es el caso del actual presidente, Miguel De la Madrid.

Las tensiones entre estas dos líneas habían estado presentes en México por décadas. Desde 1946 hasta 1970, había predominado la línea ortodoxa. De 1970 a 1976 predominó la línea nacionalista, predominio que más atemperado continuó durante el período 1977-1981. En 1982, ante la crisis, las tensiones entre ambas tendencias se agudizaron y se hicieron más notorias, sin que la máxima instancia

gubernamental alcanzase a definirse claramente por una o por otra, lo que ocasionó los vaivenes de política registrados durante ese año. Según un comentarista,

... la aplicación de los programas de ajuste se caracterizó por significativas contradicciones y ambigüedades producto de los conflictos que se escenificaban dentro de la burocracia política, acentuados por las pugnas existentes entre grupos de la misma, dado el momento de transición político-electoral que significaba 1982. La nacionalización de la banca y el control general de cambios como medidas extremas que significaban un viraje radical en la orientación de la política económica Lópezportillista, eran expresión nítida del grado a que había llegado esa conflictividad... (38)

La línea nacionalista impulsó el ajuste general de salarios anunciado el 19 de marzo, con efecto retroactivo al 18 de febrero. El ajuste, muy similar en cuanto a forma y oportunidad al practicado en septiembre de 1976, tendría como funciones compensar la caída del salario real producida por la inflación que siguió a la devaluación, evitar la depresión del mercado interno y mantener la legitimidad gubernamental en año de elecciones presidenciales. El aumento sería de 30% para los salarios inferiores a veinte mil pesos mensuales, de 20% para aquellos entre veinte y treinta mil pesos, y de 10% para los superiores a treinta mil pesos. (39)

(38) Ruiz Durán, pp. 95-96.

(39) Los salarios mínimos habían sido incrementados, a partir del primero de enero de 1982, en un promedio de 33.9% sobre los vigentes en 1981.

Mientras la línea nacionalista impulsaba este aumento salarial, la línea neoliberal lograba también sus triunfos, expresados en la salida -también en marzo- de David Ibarra Muñoz de la Secretaría de Hacienda y de Gustavo Romero Kolbeck de la Dirección General del Banco de México. Aunque estos funcionarios no participaban nítidamente de la línea nacionalista, propugnaban de alguna manera aplicar recetas heterodoxas frente a la crisis. Fueron remplazados por sus segundos de a bordo: Ibarra por el subsecretario de Hacienda, Jesús Silva Herzog, y Romero por el director adjunto del Banco de México, Miguel Mancera Aguayo. El ascenso de Silva y Mancera fue interpretado como una anticipada cesión de posiciones al equipo que venía preparando el candidato presidencial del PRI, Miguel de la Madrid, que se inspiraba en la más estricta ortodoxia económica y rechazaba el "populismo" de Echeverría y López Portillo. Las políticas adoptadas en los meses sucesivos por Silva y Mancera, así como la continuidad e influencia que éstos tuvieron por largo tiempo en la futura gestión presidencial de De la Madrid, confirman esta interpretación.

El 20 de abril, Silva anunció un programa de ajuste económico en el que destacaba una nueva reducción del gasto público, del 5%, que se venía a sumar al 3% dispuesto en febrero. Además, se fijaba un tope de 11000 MD para el endeudamiento público externo neto en 1982, se anunciaban medidas que aumentarían los ingresos públi-

cos en 150 mil millones de pesos por la vía de precios y tarifas, y se disponía que el circulante se incrementaría sólo en la misma cantidad en que aumentasen las reservas de divisas. Se disponía reducir las importaciones en 6000 MD en 1982, correspondiendo la mitad de la reducción al sector público y la otra mitad al sector privado. El día 21 PEMEX anunció que reduciría sus exportaciones de crudo de 1.5 mbd a 1.25 mbd. El día 22 se autorizó un incremento generalizado de los precios y tarifas públicos, entre los cuales los precios del petróleo y sus derivados. En esos momentos, Silva estimó que la economía tendría una tasa de crecimiento cero en 1982, contra las previsiones hechas en febrero por Ibarra, que estimaba un crecimiento de 5%. A principios de mayo el secretario de Programación y Presupuesto, Ramón Aguirre, anunció la suspensión de diversas obras públicas.

Las medidas adoptadas tuvieron efectos muy débiles: la inflación aumentó, y la fuga de capitales y la especulación contra el peso arreciaron. Mientras el gobierno actualizaba sus propios precios y tarifas, el 23 de mayo prorrogó la congelación de precios dispuesta por el decreto del 24 de febrero e incluyó otros bienes (alimentos y materias primas entre ellos) que elevaban a cinco mil el total de productos con precios controlados. (El 21 de agosto se prorrogó nuevamente, hasta fin de año, el control de precios. El 29 de diciembre, ya en el gobierno de De la Madrid, se anunció la libera-

ción de precios de casi todos estos bienes.)

El 2 de junio el Banco de México anunció que retornaba al mercado de cambios, aunque el deslizamiento de la moneda (en ese momento la paridad era de 47.62 pesos por dólar) continuaría al ritmo que el mercado estableciese. El 30 de julio se restableció la plataforma de exportación de 1.5 MBD.

En agosto 5 se estableció un mercado de cambios dual con la intención de contener la erosión de las reservas. Habría un tipo preferencial, que continuaría sujeto a deslizamiento a partir del nivel de 49.40 pesos por dólar, que se utilizaría para importaciones de alimentos, bienes de capital y otros artículos esenciales, así como para el pago de intereses (no del capital) de la deuda externa privada, y otro libre, cuya paridad la fijarían las fuerzas del mercado. La cotización en este nuevo mercado pasó inmediatamente de 49 a 75 pesos por dólar. El tambaleo del mercado libre fue tan fuerte que el 12 de agosto se anunció la suspensión temporal de las operaciones cambiarias a fin de proteger las reservas de divisas. La suspensión de las operaciones de cambio generó inmediatamente un mercado negro, en que el dólar se cotizaba a 150 pesos. El 13 de agosto se decretó que todos los depósitos bancarios denominados en moneda extranjera (mex-dólares) fueran pagados por los bancos al tipo de 69.50 pesos por dólar (estas cuentas sumaban unos 12 000 MD). Mientras esto sucedía en el mercado de cambios, el gobierno, tratan-

do de "sincerar" la economía, redujo los subsidios a diversos artículos de amplio consumo, lo que produjo fuertes incrementos de precios: las gasolinas pasaron de 6 y 10 pesos a 10 y 15 pesos respectivamente, las tortillas y el pan duplicaron su precio, el petróleo y derivados sufrieron un incremento de 66%, el combustible o fuel oil subió 62%, la electricidad doméstica 30%, la electricidad industrial 50%, y el gas 11.8%.

Las decisiones de agosto parecieron responder tanto a las circunstancias como a las pugnas de tendencias y opiniones al interior del gobierno. Medidas como el mercado de cambios dual y la congelación de los mex-dólares no fueron ciertamente del agrado del director del Banco de México, Miguel Mancera, quien más de una vez se había pronunciado públicamente en favor de la libertad cambiaria. La reducción de los subsidios y el ajuste de las tarifas y precios públicos, por su lado, no deben haber satisfecho mucho a la línea nacionalista, siempre cuidadosa de mantener buenas relaciones con el movimiento obrero organizado y con los sectores populares en general.

Como quiera que sea, el agravamiento de la situación obligó a que el 18 de agosto, en fecha que puede considerarse como el inicio de la crisis de la deuda externa latinoamericana, Silva Herzog anunciase que México no tenía ya suficientes fondos para servir su deuda externa, que montaba en esos momentos a unos 80 000 MD (de los cuales

unos 60 000 de deuda pública). Días antes, Silva Herzog había viajado a Washington para abrir negociaciones con el FMI, que comenzaron casi inmediatamente.

El mismo día 18 se reabrió el mercado de cambios, ahora con tres paridades. El dólar preferencial se cotizaría a 49.49 pesos; el general, a 102 y 112 (compra y venta); y los mex - dólares, a 69.50 pesos.

Mientras en el frente externo se realizaban difíciles negociaciones en busca de apoyo financiero, que dejaron mal parados a los negociadores mexicanos y a la línea neoliberal, que esperaba una generosa y pronta ayuda de Estados Unidos, en lo interno la política mexicana dio un giro sustancial hacia el nacionalismo. En su último informe al Congreso de la Unión, el primero de septiembre, el presidente López Portillo anunció sorprendentemente la nacionalización de la banca. (40) Acusó a los bancos privados de haber promovido la especulación y la fuga de capitales por parte de los mexicanos acaudalados, y dijo: "nos han saqueado... pero no volverán a saquearnos", como justificación de tan extrema y sorpresiva medida. Anadió

(40) Fueron expropiados instalaciones, edificios, mobiliario, activo, sucursales, agencias, oficinas, acciones o participaciones que tengan en otras empresas, valores de su propiedad y, todos los demás muebles e inmuebles propiedad de los bancos privados. El Estado asumiría el pago de la indemnización correspondiente en un plazo no mayor de diez años, y garantizaría el pago de todos los créditos a cargo de los bancos. No fueron expropiados: el Banco Obrero, el Banco del Ejército y la sucursal en México del City Bank.

que los mexicanos "sacadólares" habían comprado propiedades en Estados Unidos y otros países por un total de 30 000 MD (de los cuales unos dos tercios se adeudaban), y que en cuentas bancarias estadounidenses había depositados unos 14 000 MD de mexicanos. Se decretaba además el control integral de cambios, y los bancos quedarían cerrados hasta nuevo aviso.

Al día siguiente, Mancera renunció a la dirección del Banco de México y fue reemplazado por Carlos Tello, destacado exponente de la izquierda priísta que había sido secretario de Programación y Presupuesto en los primeros tiempos del gobierno de López Portillo. Se informó que Silva había presentado también su renuncia, pero que ésta le fue rechazada.

En un folleto publicado a principios de 1982 ("La inconveniencia del control de cambios"), Mancera había expresado su oposición al control de cambios, al que consideró impracticable en un país con una frontera tan extensa y con tanta interpenetración económica con Estados Unidos. El control de cambios, según Mancera, alentaría las prácticas especulativas y restaría credibilidad interna y externa al gobierno y a la economía mexicana. Muy por el contrario, Tello describió la nacionalización de la banca y la introducción de un control cambiario integral como los primeros pasos de la "política económica nacionalista" que el gobierno adoptaría en lo sucesivo.

El 3 de septiembre se produjo una gigantesca manifestación en el zócalo de la ciudad de México. Sorprendió no sólo el número de participantes (se calculan unas quinientas mil personas), sino también el carácter espontáneo y pluralista de la manifestación: sindicatos oficiales e independientes, partido oficial y partidos de izquierda, estudiantes e intelectuales, empleados públicos y sectores de clase media, acudieron libremente al zócalo para aclamar al presidente López Portillo y apoyar la nacionalización de la banca. Se vivían días de euforia nacionalista similares a los de 1938, cuando Cárdenas nacionalizó la industria petrolera.

Podría sostenerse que López Portillo adoptó la trascendental decisión de nacionalizar la banca como una forma de salvar al capitalismo mexicano de su total hundimiento, golpeando a un sector -el capital financiero- que conspiraba contra las posibilidades mismas de que el capital productivo continuase operando en condiciones de rentabilidad. Podría argüirse también que con este "gesto heroico" López Portillo quiso pasar a la historia no como el presidente que había sumido al país en la crisis, sino como el presidente que reencauzó el gran proyecto de la revolución mexicana por su derrotero inicial, continuando la línea cardenista.

Tello, siguiendo la línea del presidente en su sexto informe, acusó a los bancos de haber estado obteniendo ganancias excesivas mediante un exagerado diferencial entre las tasas activas y pasivas

y mediante la intermediación cambiaria. Los bancos, dijo, serían puestos ahora al servicio de la nación, y obtendrían niveles de ganancia razonables y compatibles con la reactivación económica. Las principales medidas concretas adoptadas por Tello fueron: aumentar la tasa pasiva de los depósitos en cuenta de ahorro (del 4.5% al 20% anual); rebajar las tasas sobre nuevos depósitos a plazo en dos puntos semanales durante cinco semanas; rebajar las tasas activas en cinco puntos iniciales, y posteriormente según se redujese el costo promedio de captación bancaria; rebajar las tasas hipotecarias en diez puntos, y fijar en 11% la tasa hipotecaria de interés social; eliminar las comisiones bancarias sobre cuentas de cheques. Estas medidas tenían por objeto alentar el ahorro popular y reactivar la economía mediante la reducción del costo del dinero.

El 8 de septiembre se reabrió el mercado cambiario. Los particulares no podrían exportar oro, moneda nacional ni divisas. Toda transacción en moneda extranjera debía cursarse por medio del Banco de México. Habría dos tipos de cambio fijos, uno preferencial de 50 pesos por dólar para el pago de principal e intereses de la deuda y para importaciones, y otro ordinario de 70 pesos por dólar para la devolución a los depositantes de sus mex-dólares. Se restringió la venta de divisas a los viajeros al exterior.

El 14 de septiembre se anunció que la totalidad de las fracciones arancelarias quedarían sujetas a permiso previo de importación

y el día 17 se publicó una lista de 3376 fracciones que podrían importarse con dólares preferenciales, entre las que destacaban los alimentos de consumo popular y bienes intermedios y de capital imprescindibles para la planta productiva. Posteriormente (octubre 17) se anuló la exigencia de permiso previo de importación para diversos productos alimenticios.

Convenio con el FMI

Mientras la línea nacionalista liderada por Tello nacionalizaba la banca, imponía el control de cambios, limitaba las importaciones y buscaba reactivar la economía rebajando las tasas de interés, la línea neoliberal continuaba promoviendo un acuerdo de estabilización con el FMI. Las negociaciones, iniciadas por Silva días antes del 18 de agosto, no pudieron ser concluidas durante el sexenio de López Portillo, debido a: la reluctancia del presidente a aceptar un programa de austeridad (recuérdese que López Portillo abandonó en la práctica el programa impuesto para 1977-1979 por el Convenio de Facilidad Ampliada firmado en 1976); la decisión del FMI de entregar fondos de su facilidad ampliada sólo si éstos eran acompañados por una reestructuración de los vencimientos y nuevos fondos frescos por parte de los bancos privados acreedores de México (a lo que éstos no se mostraban muy dispuestos); incertidumbre en el exterior sobre

cuál sería en definitiva la línea a adoptar por el gobierno lópez-portillista en sus últimos meses y por el futuro gobierno de De la Madrid.

El 20 de agosto, Silva convocó a una reunión en Nueva York a los 115 principales bancos acreedores de México. En la reunión, ante la fuerza de los hechos (México enfrentaba un "problema de caja", dijo en esos días el presidente López Portillo) se acordó una moratoria de 90 días en todos los pagos de principal de la deuda externa pública, que desde mediados de agosto hasta fines de diciembre sumaban unos 16 000 MD (los pagos de intereses para el mismo período montaban a 4500 MD) Al mismo tiempo, Silva solicitó un préstamo de emergencia de 1000 MD a los bancos acreedores, que accedieron a otorgarlo con la condición de que previamente se alcanzase un acuerdo formal con el FMI.

La dilación de las negociaciones con el FMI llevó al gobierno estadounidense, ansioso de evitar que su vecino y uno de sus principales socios comerciales entrase en una pendiente económica al fondo de la cual bien podría hallarse una revuelta política, a preparar un paquete de ayuda que evitase un mayor incumplimiento mexicano. La tramitación del paquete fue traumática tanto fuera como dentro de México. Fuera, por la desconfianza en la política mexicana y por la reluctancia de este país a comprometerse con el FMI. Dentro, precisamente por la generalizada oposición a los tradicionales planes de austeridad del FMI, por la sensación de que nuevos préstamos ex-

ternos no resolverían los problemas de un país que estaba de por sí ya altamente endeudado, y en particular por la renuencia a los préstamos de Estados Unidos. En efecto, amplios sectores de opinión en México consideraban que el "rescate" financiero del país por parte de Estados Unidos, el FMI y la banca privada acreedora implicarían concesiones en cuanto a: adopción de políticas económicas recesivas y antipopulares como medio de generar los excedentes de divisas con que continuar sirviendo la deuda; abandono de la política energética independiente, y conversión de México en principal y subordinado proveedor de petróleo de Estados Unidos; abandono de la política exterior independiente, en particular en lo que hace a Centroamérica, donde México había venido apoyando activamente al gobierno revolucionario de Nicaragua y había reconocido un cierto status como beligerante al movimiento revolucionario de El Salvador.

El 18 de agosto el Banco de Pagos Internacionales (BPI) anunció que otorgaría a México un préstamo-puente por 1,500 MD. El 25, el BPI anunció que el crédito podría ser aumentado a 1,850 MD luego de que España ofreciese contribuir con 175 MD y la Federal Reserve estadounidense anunciase que incrementaría su aportación en la misma cantidad, para mantener su proporción como aportante del 50% del préstamo-puente. El préstamo fue aceptado por el gobierno mexicano, al parecer temeroso de las vinculaciones del préstamo con presiones de Estados Unidos sobre la política petrolera y con exigencias del FMI sobre la política económica en general, sólo el día 31 de agosto.

Estos temores se vieron confirmados por los hechos. Por un lado, el préstamo-puente del BPI estuvo ligado a préstamos por 2000 MD otorgados por diversas agencias gubernamentales estadounidenses: 1000 MD de la Commodity Credit Corporation para financiar la importación de granos básicos estadounidenses, y otros 1000 MD en concepto de pago anticipado por la venta de petróleo tipo Itsmo a precios controlados destinado a las reservas estratégicas estadounidenses. Por otro lado, el BPI, que había desembolsado inmediatamente un tercio del préstamo-puente, y que se había comprometido a entregar el resto en dos tramos en septiembre, anunció el 5 de este último mes que los desembolsos pendientes serían hechos efectivos sólo cuando México llegase a un acuerdo con el FMI.

Así presionado, el gobierno mexicano finalmente presentó una carta de intención al FMI el 10 de noviembre. El mismo día comenzaron negociaciones formales con los bancos acreedores para reestructurar los servicios de la deuda, lo que resultó en un acuerdo (noviembre 23) para extender la moratoria en el pago del principal hasta marzo de 1983. El director ejecutivo del FMI, Jacques de Larosière, exhortó a los bancos privados acreedores a conceder un préstamo conjunto de 6,500 MD antes de diciembre 15 (aunque luego se rebajó la cifra a 5,000 MD). Los mil cuatrocientos bancos acreedores de México (de los cuales mil doscientos eran estadounidenses) participaron en el nuevo préstamo en proporción a su previa exposición

crediticia en México. (41)

El 23 de diciembre de 1982, estando ya en funciones el gobierno De la Madrid, el FMI otorgó a México 3,960 MD de su facilidad ampliada. Esto es, 3,611,250,000 DEGs (450% de la cuota mexicana en el FMI), de los cuales 200,625,000 fueron entregados inmediatamente; los restantes serían entregados durante los siguientes tres años, mientras México siguiera cumpliendo con las políticas señaladas en la carta de intención del 10 de noviembre.

Es interesante anotar cómo vio el FMI la situación económica mexicana en los pocos años anteriores y en el tiempo por venir, ya que a esta visión tuvo que acoplarse el nuevo gobierno mexicano para obtener fondos del FMI y de la banca privada. En un comunicado de prensa emitido el 23 de diciembre en Washington, el FMI sostuvo que:

De 1977 a 1981 México registró altas tasas de crecimiento económico -más de 8 por ciento por año- y una rápida expansión del empleo, pero esto fue acompañado por una aceleración de la inflación y un debilitamiento de la situación externa del país... El más importante factor detrás de estas tendencias negativas fue la postura expansionista del sector público...; hubo una

(41) Las negociaciones fueron completadas apenas en marzo 3 de 1983, debido a la renuencia de los bancos pequeños. El préstamo de 5000 MD, a seis años de plazo con cuatro de gracia, sería desembolsado en cuatro tramos: el primero de ellos, de 1700 MD, el 14 de marzo. Causaría intereses con una sobretasa de 2.25% sobre Libor o 2.125 sobre la prime rate. Parte de los 5000 MD (433 MD) habían sido ya entregados a México como préstamo de emergencia el 24 de febrero, ante la demora en las tramitaciones y visto que México había incumplido el 31 de enero con vencimientos de intereses de la deuda externa privada.

aguda aceleración en el gasto público mientras que el crecimiento de los ingresos se reducía debido a que los ingresos por exportación de petróleo detuvieron su ascenso y los precios de los bienes y servicios públicos se mantenían por detrás de la inflación. Para contribuir a financiar el crecimiento del déficit del sector público, México contrajo en 1981 un sustancial monto de deuda externa, gran parte de él a corto plazo, a crecientes tasas de interés.

La marcada deteriorización de las finanzas públicas, junto con el cambio de las perspectivas de los mercados internacionales para el petróleo y otros exportables básicos mexicanos, llevó a crecientes dudas sobre la solidez de la política de tipo de cambio que entonces se estaba siguiendo y dio lugar a recurrentes episodios de fuga de capitales. A principios de 1982 las autoridades mexicanas dejaron de apoyar la tasa de cambio del peso, lo que resultó en una sustancial depreciación de la moneda nacional. Amplios incrementos salariales para el sector público en este mismo período aumentaron las dificultades y tuvieron un efecto negativo sobre la confianza. Posteriormente las autoridades introdujeron una serie de restricciones en el sistema de cambios y comercio que, sin embargo, no impidieron la acumulación de sustanciales retrasos en los pagos externos durante los últimos cuatro meses del año. Las autoridades adoptaron diversas medidas en el campo financiero, entre las cuales la nacionalización de los bancos privados del país en septiembre de 1982, e intentaron fortalecer las operaciones fiscales. En la última parte de 1982, los flujos de capital prácticamente cesaron. El déficit de la cuenta corriente declinó bruscamente... en un inevitable ajuste al debilitamiento de la cuenta de capital, y se estima que el déficit global del sector

público alcanzó a 16.5 por ciento del PIB. Esta combinación de un alto déficit del sector público y la creciente inaccessibilidad de las importaciones llevó a un alza de la tasa de inflación estimada para doce meses por sobre 90% al final del año. La tasa de crecimiento, mientras tanto, ha llegado prácticamente a un alto, debido a que en ciertos sectores comienzan a desarrollarse cuellos de botella en la producción por la interrupción de los suministros desde el exterior y dado que la inversión, tanto pública como privada, ha caído. (42)

El diagnóstico del FMI sitúa la causa de la crisis principalmente en el elevado gasto público y en el déficit de la cuenta corriente, y no atiende los problemas estructurales de la economía mexicana que llevaron precisamente al desequilibrio externo y al exagerado déficit fiscal. Nótese que para el FMI los "incrementos salariales para el sector público aumentaron las dificultades y tuvieron un efecto negativo sobre la confianza"; resulta evidente de esta afirmación, que la confianza que se debía restaurar, era la de los empresarios y no la de los trabajadores. Coherentemente con la filosofía del FMI, el Convenio de Facilidad Ampliada preveía la aplicación de las siguientes líneas de acción para superar la crisis de pagos, sanear las finanzas públicas y retomar el rumbo del crecimiento:

La meta clave del convenio ampliado de tres años con México es producir un sustancial mejoramiento del desempeño fiscal y un fortalecimiento del ahorro interno.

(42) Keesing's, p. 32073.

El programa contempla una reducción del déficit del sector público... a 8.5 por ciento (del PIB) en 1983, 5.5 por ciento en 1984, y 3.5 por ciento en 1985. Es de esperar que tal corte en el déficit global del sector público reducirá las presiones sobre los precios internos, permitirá proveer un razonable volumen de crédito al sector privado, y ayudará a reconstruir las reservas internacionales netas...

Adicionalmente, las autoridades emprenderán una revisión de los proyectos de inversión pública, con miras a reducir gastos en sectores que en el pasado reciente han registrado muy grandes incrementos en la formación de capital, particularmente los sectores energético e industrial...

Las autoridades están llevando a cabo fuertes ajustes en las políticas de precios de las empresas públicas, de impuestos generales y de tasas administrativas. Las políticas de precios de las empresas públicas están siendo revisadas con el objetivo de alinear éstos con los costos internos o con los precios prevalecientes en los mercados internacionales... En lo que hace a los impuestos, las autoridades contemplan incrementar la recaudación ampliando la base gravable a través de la eliminación de excensiones especiales, mejorando la administración impositiva, y ajustando las tasas de imposición.

La economía mexicana ha mostrado en el pasado su capacidad de crecer a tasas de alrededor de 6 por ciento, manteniendo al mismo tiempo la estabilidad interna y externa. La reasunción de tal patrón de crecimiento con estabilidad requiere de una reducción de la inflación y de la restauración de un sólido balance de pagos. Se espera reducir la tasa de inflación... a cerca de 55 por ciento en 1983 y a niveles progresivamente más bajos en los siguientes años. Se espera que el déficit de la cuenta

corriente decline a 4,250 millones de dólares en 1983, con ulteriores reducciones en 1984 y 1985. Junto con la aplitación de políticas monetarias estrictas y de una tasa de cambio flexible, estas previsiones están diseñadas para permitir un manejo más eficiente de los recursos del país y para reducir el alcance y el peso de las restricciones que actualmente se aplican a las transacciones externas.

El fortalecimiento de la situación fiscal y del balance de pagos bajo el programa permitirá reducir la dependencia de México respecto del financiamiento externo en los próximos pocos años, y por lo tanto contribuirá a aligerar los problemas de servicio de la deuda que México ha experimentado en el pasado reciente... En el área de política monetaria y crediticia, las operaciones del Banco de México quedarán sujetas a limitaciones acordes con los objetivos antiinflacionarios y de balance de pagos del programa. La política de crédito interno está concebida para asegurar que el sector privado reciba una parte apropiada de los ahorros financieros privados internos. Las tasas de interés serán manejadas flexiblemente, de manera que cumplan su rol habitual en la alocación del crédito y en la promoción de ahorro. La política de ingresos es de importancia central en el programa de ajuste, ya que afecta no sólo las posibilidades de recortar el déficit del sector público, sino que es también crucial para las metas de precios, balance de pagos y estabilidad cambiaria. Las autoridades contemplan una política salarial previsor, en el sentido de que sea consistente con una tasa declinante de inflación y con la protección del empleo. Las autoridades buscarán mantener dentro de límites razonables los márgenes de ganancia, y los controles de precios que restringen las decisiones de precios del sector privado serán manejados flexiblemente, con miras a evitar desestimular la producción y el empleo. (43)

(43) Keesing's, p. 32073.

En un lenguaje descarnado, lo que el FMI hizo en su comunicado del 23 de diciembre de 1982 fue, además de ensalzar el pasado desarrollo estabilizador, describir la condicionalidad a que se sujetaría el Convenio de Facilidad Ampliada suscrito con México, y que normaría la política económica del país en el trienio 1983-1985. La visión del nuevo gobierno mexicano no se apartaba mucho de la del FMI. Su concepción de las políticas a seguir en dicho trienio está contenida en el Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE), bajo cuyos augurios se estrenó la administración De la Madrid.

7. De la Madrid: lineamientos políticos

El primero de diciembre de 1982 Miguel de la Madrid Hurtado tomó posesión como presidente de la República Mexicana. De la Madrid, que antes de su elección a la presidencia no había ocupado cargo electivo alguno, había hecho carrera dentro de las filas de la administración pública, especialmente en sus sectores económico y financiero. Estudió derecho y economía en Harvard. Iniciado en el Banco de México, en mayo de 1979 se convirtió en secretario de Programación y Presupuesto del presidente López Portillo, luego de haber sido subsecretario del área. En 1980 favoreció sin éxito el ingreso de México al GATT.

El 25 de septiembre de 1981 el líder de la CTM, Fidel Velázquez, lo "destapó" públicamente, presentándolo como precandidato del sector obrero del PRI a la presidencia de la República. Su nominación despertó diversas reacciones. Fue en general bienvenida por los empresarios que conocían su línea de pensamiento inclinada al conservadurismo. El movimiento obrero oficial, al cual al parecer no se informó de su nominación hasta que la decisión fue definitivamente tomada por el presidente López Portillo, no habría mirado con muy buenos ojos al candidato. El "destape" de De la Madrid hecho precisamente por Fidel Velázquez no habría sido más que un intento de disimular diferencias y robustecer la imagen de unidad del partido.

Entre los otros potenciales candidatos a la nominación presidencial se habían contado dos hombres vinculados a la izquierda priísta, como Javier García Paniagua y Pedro Ojeda Paullada. El primero, luego de haber dejado entrever su disgusto por la nominación de De la Madrid, renunció el 14 de octubre a su posición de presidente del PRI (en la cual acababa de ser ratificado por la convención partidaria), y se hizo cargo de la Secretaría de Trabajo. A su vez, Ojeda Paullada dejó la Secretaría del Trabajo que hasta el momento venía ocupando, y pasó a ser presidente del PRI. Al inaugurarse el gobierno De la Madrid, Ojeda Paullada pasó a un destino secundario, la Secretaría de Pesca, y García Paniagua desapareció del escenario político.

Las elecciones de julio 4 de 1982, que dieron el triunfo a De la Madrid, estuvieron entre las más masivamente concurridas y exentas de fraude que recuerde la historia electoral mexicana. En un país caracterizado por el abstencionismo electoral (el cual en buena medida se debe al más que semicentenario predominio del partido oficial), concurren a las urnas el 75% de los 31,500,000 electores registrados (contra menos del 50% en las elecciones legislativas de 1979 y 69% en las presidenciales de 1976). A diferencia de las elecciones de 1976, en que sólo acudió el candidato oficialista, en 1982 hubo diversos candidatos, entre los cuales se contaron el propio De la Madrid, Pablo Emilio Madero, del conservador Partido de Acción Na-

cional (PAN), Arnoldo Martínez Verdugo, del flamante Partido Socialista Unificado de México (PSUM, resultado de la fusión de diversos partidos de izquierda, de los cuales el principal el Partido Comunista Mexicano), y candidatos de otros partidos menores.

De la Madrid obtuvo 74.4% de la votación (16,700,000 votos, de los cuales unos 600,000 provenían del Partido Popular Socialista -PPS- y del Partido Auténtico de la Revolución Mexicana -PARM- que tradicionalmente apoyan a los candidatos del PRI y adhieren en términos generales a su línea política, procurando sólo obtener algunos puestos parlamentarios). Madero y Martínez Verdugo obtuvieron 16.4 y 3.7 por ciento de los votos, respectivamente. Las elecciones de 1982 anticiparon lo que iba a ser tendencia de los años siguientes: la crisis erosiona la imagen del presidente y del partido oficial, pero no aporta mayores votos ni adhesiones populares a las fuerzas de izquierda, sino más bien a las derechas, representadas en México por el PAN y muy secundariamente por el PDM (Partido Demócrata Mexicano).

En efecto, diversas elecciones estatales, municipales y de diputados nacionales llevadas a cabo entre 1983 y 1985 revelaron, a pesar de que las cifras oficiales fueron fuertemente discutidas, una fuerte presencia electoral del PAN.

Las elecciones de julio 3 de 1983 en cinco estados mostraron un incremento del poder del PAN, aunque éste logró sólo cinco de

las 61 curules de diputados estatales en liza, y ninguna de las gubernaturas. El PAN ganó también 10 de los 105 municipios diputados, entre los cuales los muy importantes de Ciudad Juárez, Chihuahua y Durango, con lo que llegó a controlar los gobiernos municipales de cinco de las 31 ciudades capitales del país. En el mismo año 1983 se registraron diversos incidentes cuando el Congreso del Estado de Oaxaca desapareció los poderes municipales de la ciudad de Juchitán, que habían venido siendo controlados por una coalición de izquierda denominada COCEI. Realizadas elecciones calificadas de fraudulentas, el control del municipio retornó al PRI.

Es en el norte del país donde el PAN tiene una amplia base social, y donde las elecciones fueron más ríspidas. El 30 de diciembre de 1984, manifestantes panistas que protestaban por un alegado fraude en su contra en las elecciones municipales del 2 del mismo mes, incendiaron el palacio municipal en momentos en que tomaba posesión el nuevo presidente municipal priísta, con un saldo de dos muertos y más de cuarenta heridos.

Como consecuencia del crecimiento del potencial electoral y de movilización panista, el PRI buscó promover una más activa participación de su base en las campañas electorales, y adecuar los métodos de selección de candidatos para garantizar que éstos respondiesen a las expectativas populares, tal como anunció el propio De la Madrid en marzo 4 de 1984 y fue ratificado por la convención anual

del PRI celebrada en agosto 24 a 26 de 1984.

Dentro de los procesos electorales registrados durante lo que va del sexenio de De la Madrid, el más importante sin duda fue el de julio 7 de 1985, en que se eligieron siete gobernadores estatales y 845 presidentes municipales y se renovaron íntegramente los 400 miembros de la Cámara de Diputados federal.

Según los resultados oficiales, el PRI ganó las siete gubernaturas en disputa, 289 de las curules de diputados sujetas al régimen de elección uninominal, y casi todas las presidencias municipales. El PAN ganó nueve de las restantes curules uninominales (en 1982 había ganado sólo una), y el progubernamental partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM) las dos restantes. De las cien curules electas por representación proporcional (de las que queda excluido el partido mayoritario), el PAN obtuvo 32 (54 en 1982), el PDM 12, el PARM 9, el Partido Socialista Unificado de México 12, el Partido Socialista de los Trabajadores 12, el Partido Popular Socialista 11, el Partido Revolucionario de los Trabajadores 6, y el Partido Mexicano de los Trabajadores 6.

En la votación para diputados de mayoría relativa hubo un abstencionismo de casi 50%; el PRI obtuvo 64.8% de los votos emitidos, el PAN 15.6% y el PSUM 3.2%.

Los resultados fueron ardua pero infructuosamente impugnados por la militancia panista, que reclamó haber obtenido las gubernatura-

turas de Nuevo León y Sonora, lo que provocó diversos disturbios, especialmente en la norteha ciudad de Monterrey.

En su discurso inaugural el primero de diciembre de 1982, De la Madrid puso énfasis en tres puntos, los dos primeros de los cuales lo alejaban de la línea de su antecesor López Portillo: el combate contra la corrupción (inmediatamente se comenzaron a ventilar casos de corrupción entre altos funcionarios de la administración López Portillo, como el director general de Pemex o el jefe de la Policía Capitalina; las implicaciones de estos casos salpicaron a López Portillo, quien, sin embargo, no fue jurídicamente afectado); su gobierno sería uno de "realismo" y no de "populismo" (con lo cual establecía un distanciamiento con las políticas económicas y sociales de López Portillo y Echeverría); dentro de este mismo marco de realismo, se tomarían todas las medidas necesarias para sacar a México de la crisis.

El "realismo" de De la Madrid podría interpretarse en el siguiente sentido. Durante los dos sexenios anteriores, de "populismo", se había buscado promover el desarrollo económico y mantener o incrementar la legitimidad política, para lo cual el Estado había hecho gastos muy por encima de sus ingresos, el país había importado bienes por encima de su capacidad, y los trabajadores habían disfrutado de salarios que erosionaban la tasa de ganancia y la competitividad de la economía mexicana.

En suma, el "populismo" habría llevado a la economía mexicana a vivir por encima de sus posibilidades, para lo cual debió recurrir al masivo endeudamiento externo. El "realismo", en cambio, pretendía reducir la participación del Estado en la economía, fijar políticas de precios más acordes con los costos reales -aunque disminuyesen el consumo-, disminuir los subsidios a la producción y el consumo, restringir los salarios de forma de no afectar tan grandemente -en la crisis- la tasa de ganancia, reducir la actividad económica interna como forma de paliar los desequilibrios externos, y -esto iba a irse viendo paulatinamente- estimular una "reconversión industrial" que modernizase la industria y orientase su producción hacia la exportación.

8. El PIRE

Como forma de afrontar la crisis, en el primer día del nuevo gobierno se anunció la adopción del Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE), que resultó plenamente congruente con el Convenio de Facilidad Ampliada que se iba a suscribir con el FMI.

El PIRE tenía como objetivo básico reducir los déficits externos y contener la inflación. Para la consecución de estos objetivos se diseñaron tres mecanismos esenciales: redefinición de la política de ingreso y gasto público, reorientación de la política cambiaria y contención franca y abierta de los salarios.

La reducción del déficit público y del déficit en cuenta corriente se consideraba indispensable para controlar la inflación, antes de cualquier posibilidad sería de iniciar la recuperación. Las prioridades de la nueva administración se orientaron a aplicar correctivos de corto plazo que atacasen la crisis financiera del Estado, redujesen la tasa de incremento de los precios y restableciesen la tasa de ganancia del capital mediante, entre otras medidas, la contención de los salarios y la liberación de los precios. (44)

Según CEPAL, entre los objetivos del PIRE destacaron "el manejo de las presiones inflacionarias, la disminución del crecimiento del

(44) Cfr. Ramírez López y Díaz Ontiveros, pp. 176-7.

gasto público, la protección selectiva de la planta productiva y del empleo, la disciplina en la programación y en la ejecución del gasto público, y la recuperación del control del mercado cambiario por el Estado. En principio, el PIRE guardaba congruencia con el Convenio de Facilidad Ampliada acordado con el Fondo Monetario Internacional." (45)

La congruencia del PIRE con el convenio con el FMI se hace evidente comparando las medidas y metas de política planteadas por el gobierno mexicano en el primero y las exigidas por el FMI en el segundo. En mayo de 1983 Ariel Buirra, director adjunto del Banco de México, presentó una visión del PIRE en el Institute for International Economics, de Wáshington, D.F., cuyos puntos de vista son en general coincidentes con los del FMI. (46) La presentación de Buirra más de una vez reproduce verbatim términos y conceptos del comunicado de prensa del FMI (23.XII.82) citado más arriba, como puede verse a continuación:

El programa inmediato de reordenación económica fue diseñado para reducir la inflación y fortalecer el balance de pagos, con miras a preparar la reanudación del crecimiento sostenido del producto y el empleo. Sus elementos fundamentales son el mejoramiento de las finanzas públicas y un incremento del ahorro interno. Como resultado de estas políticas, la tasa de

(45) Estudio 1983, p.1.

(46) Véase por ejemplo, Williamson, 1983.

inflación debería declinar sustancialmente en 1983 y más gradualmente a lo largo del período cubierto por el programa. Cuando el programa esté terminado, la tasa subsistente de inflación debería estar razonablemente bajo control. Se reconoce que un resultado inevitable será un crecimiento despreciable del PIB real en 1983, pero se planea reanudar el crecimiento en 1984 y 1985, con tasas de 3 y 6 por ciento, respectivamente. La reducción del déficit del sector público fue reconocida como factor clave en el control de la demanda interna, el fortalecimiento de la posición externa, y así la limitación de la necesidad de financiamiento externo. El mejoramiento previsto de las finanzas públicas incluye una reducción del déficit del sector público... El corte en el déficit del sector público permitiría también hacer posible un incremento del volumen de crédito al sector privado. Se espera que el déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos decline... a 3 mil millones en 1983. El mejoramiento de la cuenta corriente deberá reflejar el previsto logro de considerables excedentes en la balanza de mercancías y servicios no factoriales, principalmente como resultado de un creciente superávit comercial. Las exportaciones no petroleras deberán expandirse en respuesta a la esperada recuperación económica en el extranjero y a la mejorada competitividad de la economía interna que resultará de una política cambiaria flexible. La participación de las importaciones totales en la oferta agregada deberá declinar, particularmente durante la primera parte del período de ajuste. Estas tendencias deberían permitir una recuperación gradual de las reservas internacionales netas y una más eficiente aloca-ción de los recursos disponibles.

La política monetaria deberá ser consistente con los objetivos antiinflacionarios y de balance de pagos del programa. "La política de crédito adjudicará una parte creciente de los ahorros financieros internos al sector privado, con limitaciones sobre el crédito al sector público. La política de tasas de interés será manejada flexiblemente; para promover el ahorro, se ofrecerán tasas atractivas en relación con la inflación esperada. La deuda externa, como proporción del PIB, deberá declinar durante y después del programa. El programa pone límites al endeudamiento externo neto del sector público; la tasa de incremento de la deuda pública externa decrece significativamente a lo largo del período cubierto por el programa.

La política cambiaria será manejada con flexibilidad, de manera de mantener la competitividad de la economía y de ayudar a reconstituir las reservas internacionales. Se implementarán fuertes esfuerzos de promoción de las exportaciones y en la medida en que la posición de reservas lo permita el sistema de protección será revisado con miras a racionalizar la estructura de protección y reducir el nivel de protección efectiva para mejorar la alocaación de recursos.

La política de ingresos es otro elemento clave del programa. La política salarial será orientada hacia el logro de los objetivos de mediano plazo respecto del empleo y será consistente con una tasa declinante de inflación. Los controles de precios serán mantenidos bajo revisión, con miras a evitar desestimar la producción y el empleo, a la vez que asegurar que los márgenes de ganancia se mantengan dentro de límites razonables. Dado que una distribución equitativa entre la población de los costos del ajuste es un objetivo básico del gobierno, se uti-

lizarán los subsidios selectivamente para proteger el nivel de vida de los grupos de ingreso más bajos. Además, a lo largo de 1983 se implementarán programas emergentes de empleo en áreas rurales y urbanas críticas, por medio de un gasto presupuestal selectivo. (47)

En nuestros propios términos, resumiríamos el contenido del PIRE diciendo que: planteaba la reducción del gasto público hasta "el mínimo esencial"; un programa de creación de empleos; la inversión pública se reduciría y concentraría sólo en proyectos prioritarios, productivos y/o creadores de empleo; mayor disciplina y honestidad en el manejo de los fondos públicos; se continuarían los programas de apoyo al abasto de alimentos básicos y se combatiría la especulación; se incrementarían los ingresos públicos por medio de una reforma fiscal y de incrementos en precios y tarifas del sector público; se evitaría el uso del crédito bancario para usos no productivos; se afirmaría "la soberanía y autoridad monetaria del Estado" sobre las transacciones externas, mientras se abolían subsidios no prioritarios y se mantenían estrictos controles de importación; se haría una reforma constitucional para clarificar el funcionamiento de la economía mixta y fortalecer la "rectoría económica del Estado".

(47) Buirra, pp. 55-56.

El 30 de diciembre se levantaron los controles de precios sobre más de 2,500 bienes, y se aligeraron sobre otros 2,200 (de esa manera, quedaron sólo 300 bienes con precios estrictamente controlados). El mismo día se dispuso un incremento del 25% a los salarios mínimos (que durante 1982 habían subido ya un 62.5%, sin alcanzar con ello la carrera alcista de los precios).

En lo que hace a política monetaria, el 4 de diciembre el Banco de México anunció un aumento de las tasas de interés, de entre uno y tres puntos porcentuales, que chocaba con la política de la administración anterior hacia la baja de las mismas.

El 8 de diciembre el presidente presentó al Congreso un paquete fiscal que incluía: una nueva escala del impuesto sobre la renta, que aumentaba la imposición sobre los sectores de ingreso más elevado; introducción de una sobretasa del 10% sobre el impuesto sobre la renta; aumento de la tasa general del impuesto al valor agregado (IVA) del 10 al 15%; incremento en la tasa aplicada a los dividendos, del 21 al 55%.

De esta manera, los ingresos tributarios del gobierno federal, que en años anteriores habían venido aumentando paulatinamente, alcanzaron en 1982, medidos como porcentaje del PIB, la cifra récord de 17.7, contra 15.1 de 1981. (Sin embargo, cabe hacer notar que el impuesto sobre la renta, que teóricamente es el más progresivo,

representó en 1982 sólo 24% de los ingresos tributarios; los impuestos sobre las exportaciones proporcionaron 22.9% de los ingresos, el IVA 18.1%, impuestos sobre el petróleo 15.9%, administración y servicios 14.3%, y otros varios completaron el 100%. En 1981, estos porcentajes habían sido: renta, 37.5; IVA, 19.7; exportaciones, 22.4; administración y servicios, 70; petróleo, 3.7) ⁽⁴⁸⁾

Estas medidas fiscales generaron oposición entre diversos sectores. Los empresarios y los sectores acaudalados protestaron por la suba del impuesto sobre la renta, el adicional del 10% y el impuesto sobre los dividendos, mientras criticaban también en términos generales la "rectoría económica del Estado" y mantenían la desconfianza que la nacionalización de la banca y el control de cambios integral habían producido entre ellos. Los sectores populares resentían el aumento del IVA, que como todo impuesto indirecto grava preferentemente al consumo. Las izquierdas desconfiaban de las intenciones de política económica del presidente, a quien veían muy dispuesto a dar marcha atrás en las medidas nacionalistas tomadas por su predecesor en los últimos meses de su gestión.

(48) Examen, suplemento "México en cifras", pp. 16-17.

En la política cambiaria y en lo que toca a la banca nacionalizada, el nuevo gobierno comenzó a rectificar las políticas adoptadas en los últimos meses de López Portillo. Tal rectificación se hizo en forma pausada y sin mayor declaracionismo contra los actos del gobierno anterior, como una forma de hacer ver que persistía la continuidad típica del sistema político mexicano. Pero no por ello dejó de ser una rectificación radical: por un lado, el control de cambios terminó por ser abolido totalmente; por el otro, se buscó calmar las inquietudes de los sectores del capital otorgando generosas indemnizaciones a los propietarios de los bancos nacionalizados, permitiéndoles participar en el capital accionario de las nuevas Sociedades Nacionales de Crédito, y ofreciendo devolver las empresas de diverso tipo -industrial, minero, de servicios- que habían sido propiedad de los bancos nacionalizados.

El 30 de diciembre se aprobó la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, que disponía crear Sociedades Nacionales de Crédito (que reemplazarían a los bancos nacionalizados). Estas contarían con un capital representado por títulos denominados Certificados de Aportación Patrimonial, que serían nominativos. El 66% de los mismos (serie "A") sería suscrito por el gobierno federal, y el 34% restante (serie "B") podría ser suscrito por el propio gobierno federal, las entidades federativas y sus municipios, así como por personas físicas y morales de nacionalidad

mexicana, con la salvedad de que ninguna de éstas podría controlar más del 1% del capital de la sociedad.

El 13 de diciembre se anunció la anulación del control generalizado de cambios, con efecto a partir del día 20. Habría tres tasas, de las cuales dos sufrirían un deslizamiento diario de 13 centavos (la tasa para mex-dólares y la tasa controlada), y la tercera sería fijada libremente por el mercado.

Para la devolución de los mex-dólares se fijó una tasa inicial de 70 pesos. El dólar controlado, con un nivel inicial de 95 pesos, se utilizaría para las exportaciones, para las importaciones esenciales, para el pago de principal e intereses de la deuda pública externa, y para los pagos que por concepto de sueldos y salarios realizan las empresas maquiladoras, entre otros usos. El dólar libre, finalmente, se utilizaría para todo otro tipo de transacciones, y su cotización sería fijada por el mercado; su nivel inicial se fijó en 150 pesos por dólar. (49)

En la medida en que la tasa libre era aquella a la que el público general tenía acceso, su fijación en 150 pesos tuvo un fuerte efecto psicológico, ya que representaba una amplísima devaluación

(49) Esta "regulación por el mercado", como tantas otras veces en la historia reciente de México, no fue real. El Banco de México sostuvo al dólar libre durante nueve meses en el nivel de los 150 pesos, antes de introducir en septiembre de 1983 un deslizamiento de trece centavos diarios en su cotización, para mantener así un margen de subvaluación de la moneda nacional.

contra las tasas fijas con que hasta el momento se había venido operando (la ordinaria, de 70 pesos, y la preferencial, de 50 pesos), aunque en realidad la comparación debería establecerse contra la cotización del dólar en el mercado negro. (Véase Cuadro M-19.) Este último mercado había proliferado debido a la dificultad que el público tenía para abastecerse de dólares (tanto para viajes como para fines especulativos), y debido también a que exportadores y otros con acceso a divisas buscaban evadir la obligación de enterarlas en el Banco de México para mejor venderlas en el mercado negro, donde el dólar se había venido cotizando a unos 102 pesos a la compra y 112 a la venta.

La fuerte subvaluación del peso a que dio lugar la devaluación de diciembre logró los efectos buscados: desalentar las compras especulativas de dólares, desalentar el turismo al exterior y alentar el turismo receptivo, promover —esto en no muy gran medida— las exportaciones no petroleras, y sobre todo, retomar el control del mercado cambiario, eliminando prácticamente el mercado negro.

La CEPAL calcula que a fines de 1982 el tipo de cambio de paridad era de 57.03 pesos por dólar, (50). lo que implicaba que el

(50) Estudio 1983, Cuadro 17.

CUADRO M-19
 COTIZACION DEL DOLAR, DICIEMBRE DE 1982
 (pesos por dólar, tipo vendedor)

Tasa	Hasta 20.12.82	El 20.12.82	Tasa	Devaluación
Preferencial	50	95	Controlada	90%
Ordinaria	70	95	Controlada	36%
Méx-dólar	70	70	Méx-dólar	0%
Negro	112	150	Libre	43%

peso, en todas las tasas, había quedado ampliamente subvaluado. Para evitar toda tendencia ulterior a la sobrevaluación del peso, las tasas controladas y mex-dólar comenzaron en septiembre de 1983 a depreciarse 13 centavos diarios, lo que para el controlado supuso una devaluación, a lo largo de 1983, de 45%, bastante por debajo de la tasa de inflación registrada en el mismo año. Mantener un amplio margen de subvaluación del peso era considerado necesario por varios motivos. En primer lugar, desalentaba las compras especulativas de dólares, así como las importaciones no petroleras. Por otro lado, la subvaluación constituía un "colchón" que permitía al gobierno abstenerse de practicar nuevas devaluaciones masivas, y dar así una cierta estabilidad programada al deslizamiento de la moneda nacional. (51) La estabilidad programada de la moneda nacional, si bien ilusoria en la medida en que se basaba en su subvaluación, daba credibilidad interna a las políticas públicas.

(51) De hecho, este deslizamiento no era otra cosa que la versión mexicana de la "tablita cambiaria" aplicada por Martínez de Hoz en la Argentina de 1978-1981.

10. 1983: se profundiza la recesión, mejoran las finanzas

Según una visión oficial,

Miguel de la Madrid asumió la presidencia de la República el primero de diciembre de 1982 y señaló sin ambages la gravedad de la crisis en que se encontraba el país: una inflación de casi 100% con clara tendencia a convertirse en hiperinflación; un déficit del sector público sin precedentes; el debilitamiento de la actividad productiva que había llevado a México a un crecimiento cero; una elevada deuda externa pública y privada; la paralización de los ingresos de divisas al sistema financiero nacional, y el desempleo abierto más alto de los últimos años. En estas circunstancias, los mexicanos de menores ingresos tenían crecientes dificultades para satisfacer sus necesidades mínimas. (52)

Como veremos, durante 1983 se logró abatir la inflación en cierta medida, reducir drásticamente el déficit público y limitar el ritmo de crecimiento de la deuda externa, pero al costo de llevar al país a un fuerte crecimiento negativo, aumentar el desempleo y hacer mayores las dificultades para los sectores de menores recursos.

La política económica

Para hacer un recuento de las principales medidas de política

(52) Las razones y las obras, p. 14.

económica adoptadas a lo largo de 1983, podemos dividir las en: apoyo a la producción y el empleo; deuda externa pública; deuda externa privada; cambios; banca; precios y salarios.

Apoyo a la producción: El 22 de febrero se anunció un programa de apoyo a la industria. El gobierno compraría 4,700 MD de bienes de fabricación nacional, y proveería de 1,200 MD en créditos, además de otros 42 MD en incentivos fiscales y 24 MD en subsidios a la importación de bienes necesarios para la producción industrial. PEMEX y otras grandes empresas públicas elaboraron listas de los ítems que demandaban, y orientaron su demanda hacia la industria nacional. En compensación, los empresarios se comprometían a minimizar las reducciones de empleos.

Deuda externa pública: El 3 de marzo de 1983 finalmente se completó la tramitación del préstamo por 5000 MD de dólares gestionado ante los bancos acreedores de México. Sólo quince días después, el 18 de marzo, Silva Herzong solicitó a los bancos una nueva ampliación de la moratoria del pago del principal de la deuda pública, hasta el 15 de agosto (dicha moratoria había sido concedida por los acreedores -por 90 días- el 23 de agosto de 1982, y extendida 120 días más en noviembre de 1982). El 26 de agosto se llegó a un acuerdo para reprogramar los pagos de amortización de 11,400 MD adeudados por el sector público (2,000 MD del gobierno federal, 3,200 MD de Nacional Financiera y 6,200 MD de Pemex), a

ocho años de plazo con cuatro de gracia, y con interés de 1.875 puntos sobre Libor ó 1.75 sobre la prime. Los pagos de amortización comenzarían en 1987, y hasta entonces se pagarían exclusivamente los intereses. El 29 de septiembre se llegó a un arreglo similar que involucraba otros 8,432 MD adeudados por el Banco Nacional de Comercio Exterior, la Comisión Federal de Electricidad y la Comisión Nacional de Subsistencias Populares, entre otras instituciones públicas. En octubre se reprogramaron otros 2,823 MD adeudados por otras entidades públicas. En suma, se reprogramaron en total 22,655 MD de los pagos vencidos o por vencer entre agosto de 1982 y diciembre de 1984. El 31 de agosto se completó el repago de los 1,850 MD facilitados por el BPI en 1982. Cabe anotar que el 29 de abril, en Cancún, los presidentes De la Madrid, de México, y Figueiredo, de Brasil, pidieron la provisión de suficientes recursos financieros en condiciones adecuadas a las naciones endeudadas, como forma de permitir a éstas cumplir con sus obligaciones internacionales y retomar el camino del crecimiento. Esto es, ambos presidentes pedían "más de lo mismo": más deuda, más inversión extranjera, como forma de paliar los males que éstas habían creado en América Latina.

Deuda externa privada: Durante 1982 se habían adoptado algunas medidas destinadas a proteger a las empresas privadas de los efectos que sobre sus deudas externas tuvieron las sucesivas devaluaciones.

ciones. En marzo de 1982 se había dispuesto que el Estado absorbería hasta el 42% de las pérdidas que por el ajuste cambiario enfrentarían las empresas productivas, y se había resuelto otorgar créditos fiscales a aquéllas que tuviesen problemas de liquidez para el pago de sus obligaciones contraídas en dólares, así como se les permitió deducir de sus utilidades -a efectos impositivos- sus pérdidas cambiarias. En mayo de 1982 se decidió que el Banco de México cubriría los riesgos cambiarios de las empresas que se endeudasen en dólares para ampliar su capacidad productiva, concediéndoles además créditos en moneda nacional a bajo costo.

En marzo 3 de 1983 se anunció un nuevo sistema de apoyo a las empresas privadas endeudadas en dólares, que sirvió además para "registrar" la deuda privada. El nuevo sistema tuvo vigencia hasta el 15 de julio: las empresas que tuviesen deudas externas contraídas antes del 20 de diciembre de 1982 podrían obtener dólares para su servicio a la tasa controlada (en aquel momento, a 109 pesos por dólar, contra 149 del dólar libre), y el Banco de México se encargaría de pagar a los acreedores externos a medida que hubiese disponibilidad de divisas. El 15 de julio se perfeccionó el sistema de protección a las empresas privadas endeudadas en dólares con la creación del Fideicomiso para la Cobertura de Riesgos Cambiarios (FICORCA): las empresas que desearan reestructurar sus

deudas externas de corto plazo y convertirlas en deudas a un plazo no menor de seis años, podrían obtener dólares para su servicio a una tasa subsidiada de entre 75 y 84 pesos por dólar. Con estos incentivos se registró gran parte de la deuda externa privada, y el 6 de mayo se llegó a un acuerdo con los bancos acreedores para reestructurar los pagos de 15,000 MD de dicha deuda, que fueron asumidos como obligación por el Banco de México. Para septiembre de 1983 quedó normalizado el pago de servicios sobre la deuda privada, que se había interrumpido por el control de cambios implantado en agosto de 1982. Otros 2,000 MD de deuda, garantizados por organismos de crédito exterior de dieciséis países desarrollados, fueron reprogramados el 29 de junio: de los 1,000 MD que sobre esta deuda de mediano y largo plazo debieron ser pagados entre agosto de 1982 y diciembre de 1983, sólo se pagaría un décimo, y el resto en cuotas que comenzarían a fines de 1986 y finalizarían a mediados de 1989.

Cambios: El 15 de marzo se eliminó el dólar "especial", que había venido siendo utilizado para la devolución en pesos de los méxdólares. El 14 de septiembre se anunció que el dólar libre sufriría un deslizamiento diario de 13 centavos, para mantener un diferencial razonable con el controlado, que desde diciembre 20 de 1982 venía deslizándose en la misma cantidad diaria. El 5 de diciembre se aceleró la devaluación de ambos tipos, a 17 centavos

diarios. Pese a que la devaluación de ambos tipos a lo largo del año (45% para el controlado) fue muy inferior a la inflación, a fines de 1983 se contaba todavía con un margen apreciable de subvaluación del peso, lo que deprimía la demanda de dólares y daba tranquilidad al mercado. Según CEPAL, a fines de 1983 el tipo de cambio de paridad era de 110.24 pesos por dólar, en momentos en que el controlado se cotizaba a 138.02 y el libre a 155.30. (53)

Banca: El 2 de mayo se autorizó a los bancos a abrir cuentas en dólares (no personales) en un intento de atraer capitales expatriados por mexicanos y depositados en bancos estadounidenses. El 27 de agosto se decretó la forma de pago de las indemnizaciones a los antiguos propietarios de la banca privada; las indemnizaciones y su forma de pago (en títulos negociables en bolsa) fueron considerados en general como muy favorables. De acuerdo con la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, hasta 34% del capital de las nuevas Sociedades Nacionales de Crédito sería entregado al sector privado, bajo la forma de Certificados de Aportación Patrimonial cotizables en bolsa, a ser emitidos a partir del primero de septiembre.

Precios y salarios: Ante las continuas alzas de los bienes-salario, la CTM amenazó con una huelga general en demanda de un incre-

(53) Estudio 1983, Cuadro 17.

mento salarial de emergencia a partir del primero de junio. Días después desechó la idea de una huelga general, y planteó que el mínimo aumento salarial aceptable sería de 25%. Finalmente, el 14 de junio la Comisión Nacional de Salarios Mínimos (tripartita entre Estado, obreros y empresarios, pero donde el Estado tiene un peso decisivo) dispuso un aumento a los salarios mínimos de sólo 15.6%, pese a que el aumento de los precios en los primeros cinco meses del año había sido de 28.8%. El 10 de agosto el Congreso del Trabajo anunció que no demandaría nuevos aumentos salariales de emergencia en el año, a condición de que los empresarios no aumentasen los precios de los bienes de consumo popular.

Resultados

Los resultados de 1983 son congruentes con la filosofía cortoplacista del PIRE y de la política económica en general, que buscaban mejorar las finanzas públicas y las cuentas externas al costo previsto de deprimir la actividad económica, el empleo y el consumo.

En efecto, únicamente se observan resultados positivos en lo que toca a déficit público y balanzas comercial y de cuenta corriente. El déficit financiero del Estado, medido como proporción del PIB, se redujo en 1983 a la mitad de lo que había representado en

1982, con lo que prácticamente se cumplió la meta convenida con el FMI. El gasto público real sufrió una contracción de 13% respecto a 1982. Los gastos corrientes se redujeron 11%, gracias a una reducción de 28% en el gasto por remuneraciones, aunque los pagos por intereses de la deuda -interna y externa- se elevaron en 30%. El gasto de inversión se redujo en un drástico 36%. El pago de intereses y amortizaciones sobre la deuda pública externa e interna representó un dramático 40% del gasto público total, porcentaje que de haberse aplicado a proyectos de desarrollo económico y social, bien podría haber cambiado la fisonomía de México.

Las exportaciones permanecieron prácticamente estancadas, (54) y las importaciones disminuyeron drásticamente por segundo año consecutivo (caída vinculada con el decremento de la actividad económica). Las balanzas de servicios no factoriales (turismo, maquiladoras) y de transacciones fronterizas registraron superávits. Resultado combinado de todo ello fue un notorio mejoramiento de la cuenta corriente, que invirtió su signo de negativo a positivo por primera vez desde 1955. Por otro lado, la balanza de capital fue negativa, lo que se debió a que el servicio de la deuda y otros movimientos exógenos de capital superaron a los ingresos por inversiones extranjeras directas y nuevo endeudamiento; ello demuestra que México entró en 1983 en una etapa de desacumulación por la vía

(54) Aunque cabe señalar que las derivadas del petróleo crecieron 182.7%.

de mecanismos financieros, que se vino a sumar a la más tradicional desacumulación por la vía del intercambio desigual. El mejoramiento de la cuenta corriente fue tan importante que logró neutralizar el empeoramiento de la cuenta de capital y permitir una considerable reposición de las reservas internacionales netas, sin incrementar muy significativamente el monto de la deuda.

Los indicadores relativos a producción, empleo y precios se movieron negativamente a lo largo del año. El PIB -global y per cápita- registró la más drástica caída de toda la historia moderna de México (5.3%). Los precios al consumidor detuvieron la carrera ascendente emprendida en 1982, pero superaron ampliamente la meta prevista al iniciar el año (55%), y aun la meta corregida a mediados del año (60%). El nivel real de los sueldos y salarios decreció fuertemente, así como aumentó la desocupación.

La contracción de la actividad económica fue tan fuerte que afectó a todos los componentes de la demanda agregada, llevando a una drástica caída de 27.9% en la inversión (32.5% la pública, 24.2% en la privada), que puso en entredicho las posibilidades de una eventual recuperación que fuese más allá de la mayor utilización de la capacidad ociosa. También debe mencionarse que de la generalizada contracción sólo se escaparon dos ramas de actividad: la agropecuaria, que obtuvo mejores resultados luego del mal año que por razones climáticas había sido 1982, y la financiera, que resistió

bien a la crisis. También registraron tasas positivas de crecimiento -aunque muy inferiores a las de 1982- los servicios y la generación de energía eléctrica.

La recesión de 1982-1983 afectó primordialmente al sector industrial, en particular a las ramas más vinculadas al gasto público (construcción) y a la disponibilidad de divisas para importaciones (manufactura). Un análisis más fino mostraría que dentro de la manufactura, a su vez, los sectores más afectados fueron los dedicados a la producción de bienes durables y de capital. En efecto, al alcanzarse en septiembre de 1983 el punto más bajo de la producción manufacturera, la producción de bienes de capital se situaba en un nivel similar al alcanzado ya en abril de 1977, y la de bienes duraderos en el nivel de septiembre de 1977; esto es, ambas ramas habían experimentado un retroceso de seis años. En cambio, la producción de bienes de consumo no duradero y de bienes intermedios se mantenía, en septiembre de 1983, en el nivel alcanzado ya en diciembre de 1979, cuatro años antes.

Pese a los resultados adversos de la política económica tanto para trabajadores como para empresarios, el Estado logró de alguna manera robustecer su credibilidad, erosionada duramente en 1982, año en que se desató una verdadera ofensiva empresarial contra las supuestas tendencias socializantes del presidente López Portillo, en momentos en que también los trabajadores y las clases medias se mostraban inquietos por el brote inflacionario-devaluatorio.

Si bien el equipo delamadridista se inclinó hacia la ortodoxia económica como forma de enfrentar la crisis, las necesidades de legitimación del Estado hicieron que esta ortodoxia se viera disfrazada a nivel de discurso y atemperada a nivel de realidad. Pablo González Casanova lo pone así:

A corto plazo, la crisis amenazaba con el colapso nacional. Como en las anteriores, el gobierno de De la Madrid empezó aceptando y propiciando la política del FMI hasta un límite: no romper con las organizaciones oficiales de masas. Para impedir la ruptura, tanto las organizaciones como el gobierno se hicieron mutuas concesiones. Las que acordó el gobierno a los trabajadores están en entredicho. Al FMI y sus secuaces les parecen excesivas. Para los trabajadores son del todo insuficientes. (55)

En su estudio sobre la realidad mexicana, Alan Riding sostiene: Cuando De la Madrid asumió el poder el 1 de diciembre de 1982, sus opciones políticas estaban definidas por la economía y sus opciones económicas estaban definidas en el extranjero. Si hubiera enfrentado una crisis similar en una etapa posterior de su mandato, quizá habría respondido de otra manera, distribuyendo el peso de la crisis de manera más equitativa y enfrentándose al FMI y los banqueros de manera más desafiante. Pero la situación política interna era precaria y sólo la podría estabilizar un presidente entrante que se comportara de manera ortodoxa. Dada la vulnerabilidad de la economía mexicana primero había que recuperar la confianza de los banqueros del extranjero, y después, la de las clases medias y pobres. (56)

(55) González Casanova, p. 13.

(56) Riding, p. 185.

El nuevo gobierno debía restablecer la legitimidad y consenso del Estado frente a actores sociales contrapuestos que lo atacaban desde dos frentes. Los empresarios, organizados en la campaña llamada "México en la libertad" (promovida por las principales cámaras empresariales), creaban en el público de clase media el temor de que México, con la nacionalización de la banca y el control generalizado de cambios, se estaba encaminando hacia medidas como la confiscación de los depósitos bancarios o aun hacia el socialismo. Las primeras medidas de De la Madrid en diciembre de 1982 trataron de destruir estas completamente falsas apreciaciones.

Por su lado, los trabajadores asalariados se inquietaban por la erosión de su poder adquisitivo. Ello llevó a diversas huelgas emprendidas por los sindicatos independientes (trabajadores nucleares y universitarios, principalmente), que resultarían frustradas, por la indiferencia y dureza gubernamental. Hubo, también, indicios de descontento entre los sindicatos oficialistas, cuidadosamente acallados por sus líderes. Como una de las medidas de política básica del PIRE era continuar comprimiendo el salario real, el aumento a los mínimos (y por extensión a los contractuales) dispuesto para 1983 (25%) no alcanzó a recuperar el poder adquisitivo perdido en 1982 ni se correspondió con la inflación esperada para 1983 (la previsión era de 55% a principios del año). Por lo tanto, el go-

bierno argumentó -y los sindicatos oficiales aceptaron- que lo importante era defender el nivel de empleo. Una baja en los salarios, se decía, permitiría mantener la rentabilidad de las empresas y por lo tanto el empleo. Además, se diseñó un programa emergente de creación de empleos según la Secretaría de Programación y Presupuesto, se crearon con este programa 356 mil empleos temporales -157 mil en el medio rural y 149 mil en el urbano-, además de otros resultados de la canalización de inversión pública a sectores intensivos en mano de obra. (57)

Pese al optimismo oficial, las cifras indican que el desempleo abierto aumentó en 1983. Según CEPAL,

Existen serias limitaciones para medir el desempleo y el subempleo en México y frecuentemente las estadísticas oficiales muestran algunas incompatibilidades. Así, las estimaciones a nivel nacional apuntan hacia un virtual estancamiento del desempleo abierto entre fines de 1982 y de 1983. Conforme a estas estimaciones, la tasa de desempleo no se habría elevado por encima del 8.5%, gracias a los programas de emergencia de protección del empleo puestos en práctica por el gobierno. (58)

Sin embargo, la propia CEPAL se cuida de señalar:

Por el contrario, las encuestas de ocupación levantadas trimestralmente en las tres grandes áreas metropolitanas muestran una acentuación de la desocupación respecto a 1982. Según dichas encuestas, la tasa media actual de desempleo se habría

(57) Estudio 1983, p. 26.

(58) Ibidem.

elevado de 4% a 6% en la Ciudad de México entre 1982 y 1983; de 5% a 7.4% en Guadalajara, y de 5.4% a 10.7% en Monterrey... parte de este descenso del empleo urbano habría sido compensado por una elevación del empleo rural, dado el comportamiento relativamente favorable de la actividad agropecuaria... las estadísticas del Instituto Mexicano del Seguro Social... registran también una disminución de 2% en el número promedio de asegurados a lo largo de 1983... que contrasta con el crecimiento anual de la fuerza de trabajo, que asciende a 3.8%.⁵⁹⁾

El Taller de Coyuntura Económica de México, de la Facultad de Economía de la UNAM, estimó que el número de empleos remunerados, que había caído 0.9% en 1982, se redujo en un 2% adicional en 1983, lo que significó el despido de 600 mil trabajadores. Si a éstos se agrega el aumento de la población económicamente activa que no pudo ser absorbida por el aparato productivo, tendríamos que el saldo neto de estos dos años fue de unos 3 millones de nuevos desempleados abiertos; es decir que la tasa de desempleo abierto habría pasado de 4% en 1981 a 13% en 1983. (60)

Como consecuencia de la elevación del desempleo y la caída del salario, la participación de los salarios en el ingreso nacional se redujo aún más en 1983, mientras aumentaban la de los empresarios y la del Estado. (Véase Cuadro M-20).

(59) Ibidem.

(60) Ruiz Durán, p. 101.

CUADRO M-20
DISTRIBUCION FACTORIAL DEL INGRESO

	1971	1976	1980	1981	1982	1983
Trabajo	35.5	40.3	36.1	37.4	35.8	32.5
Capital	61.0	55.6	56.7	55.7	56.7	62.3
Estado	4.8	5.3	8.3	8.1	9.9	11.6

Fuente: Ruiz Durán, p. 102.

11. 1984: efímera y débil recuperación

A lo largo de 1984, en forma más notoria en el segundo semestre, se fue flexibilizando la política monetaria y crediticia y advirtiéndose una mayor generosidad del gasto público. Estos elementos, junto con una mayor inversión privada y el crecimiento de las exportaciones no petroleras dieron origen a una inesperada reactivación económica. En efecto, en 1984 el PIB creció 3.7% siendo que las previsiones oficiales esperaban un crecimiento de sólo 1%. (61)

El relajamiento de las restricciones monetarias y crediticias y la mayor flexibilidad del gasto público se debieron a la posibilidad -y políticamente, necesidad- de incentivar un moderado crecimiento, en momentos en que el PIRE venía logrando sus metas en cuanto a reducir el déficit fiscal y mejorar las balanzas externas, al severo costo político y social de hundir al país en la severísima recesión sufrida en 1983.

(61) En diciembre de 1982, cuando se anunció el PIRE, se había previsto una tasa de crecimiento de 3% para 1984. En mayo de 1983, el PND estimó una tasa de crecimiento de entre 0 y 2.5% para 1984. El proyecto de presupuesto para 1984, presentado el 22 de noviembre de 1983, redujo la estimación a sólo 1% de crecimiento.

La política económica

Durante el segundo semestre se asistió a una cierta expansión del gasto público, por la aplicación de la "reserva contingente para la recuperación de la actividad económica", por un monto equivalente al 1% del PIB, cuyo eventual uso había sido contemplado en el presupuesto del año.

También se observó durante el segundo semestre un crecimiento del circulante algo más rápido que el de los precios, que contrastó con la política severamente contraccionista que se había observado durante 1983 y la primera mitad de 1984. El crecimiento real del monto de billetes y monedas en poder del público y de los depósitos en cuentas de cheques estimularon la demanda agregada y por lo tanto la recuperación.

La mayor flexibilidad crediticia se manifestó en la reducción de las tasas activas de interés lograda durante el año, mayor que la experimentada por las tasas pasivas. De esta manera la banca nacionalizada, a la vez que intentaba y lograba atraer los ahorros del público ofreciendo tasas pasivas atractivas, posibilitaba a los tomadores de crédito obtener dinero a tasas que, aunque altamente positivas en términos reales, no eran ya tan onerosas como las vigentes en 1983. No obstante la reducción de las tasas pasivas, éstas continuaron siendo competitivas con las ofrecidas en el exterior, debido a que la devaluación se mantuvo muy por debajo de

la inflación interna. Como consecuencia de estos factores y de la reducción de las NFSP, en términos reales el crédito al sector privado se incrementó 17% (mientras que el financiamiento al sector público se redujo 14%) y la captación de recursos en moneda nacional por parte de la banca nacionalizada aumentó 7%.

Este último dato es importante porque evidencia una recuperación de la confianza de los ahorradores y las empresas en la banca nacionalizada, que recuperó porciones de la intermediación financiera que había perdido durante 1982. La cancelación (en bonos) de las indemnizaciones a los antiguos dueños de la banca y la devolución a los mismos de numerosas empresas filiales de los antiguos grupos financieros, contribuyeron a la recuperación de la confianza empresarial.

Se dotó al Banco de México de una nueva Ley Orgánica, que le permite limitar efectivamente el financiamiento al sector público. En lo sucesivo, los valores que el Banco adquiriese del gobierno federal deberían tener un respaldo en efectivo no retirable antes de su vencimiento. De esta manera, el Banco cuenta con un acervo de títulos gubernamentales sólidos, colocables a su vez en la banca privada. Por otro lado, se redujo el encaje legal del 50% al 10% del pasivo de los bancos, y se aumentó del 28% al 65% el importe obligatorio que la banca debe mantener en diversos activos, especialmente bonos y títulos gubernamentales. En la práctica, esto

significó un mecanismo de regulación monetaria que no implicaba una forma de financiamiento al gobierno. (62)

Para favorecer las inversiones privadas se introujeron exenciones fiscales para la reposición de equipos, en particular automóviles, se continuó con el régimen de seguros cambiarios, y se otorgaron diversas facilidades fiscales, crediticias y de importación a empresas que produciesen para la exportación, creasen empleos de manera apreciable o se estableciesen en zonas predeterminadas del país.

La política de contención salarial, férreamente seguida en 1983, se atemperó un tanto en 1984. Al aumento de 30.5% a los salarios mínimos dispuesto a partir del 1 de enero, vino a sumarse a partir de junio un aumento adicional de 20.3%, que resultó de las presiones sindicales para mantener el poder adquisitivo de los salarios reales. Sin embargo, como la inflación en el segundo semestre fue mayor que la prevista, los salarios mínimos reales terminaron registrando una pérdida de 6.5% al cabo de 1984, que vino a sumarse al deterioro de 27% que habían experimentado en el año anterior.

(62) Estudio 1984, p. 30.

Durante el año se puso en marcha el Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior 1984-1988, que plantea una estrategia de cambio estructural destinada a incentivar a las empresas industriales que producen para la exportación. El programa prevé reducciones graduales de los niveles de protección que eliminan en el corto plazo los permisos previos para importar bienes de capital y bienes intermedios que no se produzcan en el país, y que en el largo plazo conviertan al arancel en principal instrumento de protección, reduciendo de paso el número de tasas arancelarias.

El Programa concede facilidades a las importaciones temporales de las industrias maquiladoras, previendo además dotar de infraestructura suficiente a las zonas fronterizas. Las exportaciones industriales serán fomentadas por medio de apoyos financieros y fiscales y de la mantención de un tipo de cambio realista.

Coherentemente con el programa, en 1984 se liberaron del requisito de permiso previo de importación fracciones arancelarias que representan 8% de las importaciones, y otro segmento de similar importancia quedó bajo un régimen de permiso automático. Se concedieron créditos y apoyos fiscales especiales a las empresas que exportasen manufacturas, entre ellas las maquiladoras, y el peso continuó subvaluado, aunque la subvaluación fue reduciéndose en el segundo semestre. La promoción estatal de las actividades exportadoras tuvo que ser manejada muy cuidadosamente en sus aspectos

tos fiscales, para evitar litigios comerciales con Estados Unidos. La continuada depresión del mercado interno, por otro lado, llevó a muchos industriales a buscar salida a su producción en los mercados internacionales, en especial en Estados Unidos.

Frente al problema de la deuda externa, la estrategia gubernamental continuó siendo la de mantener buenas relaciones con los acreedores y desestimular intentos de formar un "club de deudores" como los que al parecer auspició el gobierno argentino de Raúl Alfonsín en los primeros tiempos de su gestión. El objetivo mexicano, al cumplir en lo posible con el Convenio con el FMI y poner como objetivo prioritario de su política económica el servicio puntual de la deuda reprogramada, habría sido obtener mejores condiciones por parte de los acreedores en renegociaciones futuras y a la hora de obtener nuevos préstamos.

En palabras de Alan Riding:

De la Madrid era consciente de que, a los ojos del mundo, los problemas financieros de México eran inseparables de la crisis general de la deuda latinoamericana y, por consiguiente, trabajó para evitar que los incumplimientos en otros puntos de la zona afectaran la posición de las renegociaciones de México. Por ejemplo, en marzo de 1984, convenció a Venezuela, Colombia y Brasil de que se unieran a México para formar un "préstamo-puente" de emergencia de 500 millones de dólares para cubrir los intereses que debía Argentina. De igual manera, desalentó la idea de que un "club de deudores" podía

ofrecer una respuesta al declarar una moratoria unilateral regional de la deuda. (63)

En las negociaciones sobre la deuda externa llevadas a cabo en 1984, los principales hechos fueron los siguientes:

- el 7 de marzo se llegó a un acuerdo con Estados Unidos para reestructurar a seis años de plazo, con tres de gracia, 650 MD en deudas vencidas del sector privado que habían sido garantizadas por el Eximbank;
- el 27 de abril se obtuvo un préstamo de 3800 MD de los bancos privados acreedores, según los términos del acuerdo en principio logrado en diciembre de 1983, a diez años, con 4 ½ de gracia y con interés de 1.5 puntos porcentuales sobre Libor o 1.125 sobre la prime rate;
- el 8 de septiembre se alcanzó un acuerdo en principio con el comité de bancos acreedores para reestructurar 48700 MD de la deuda pública vencida o por vencer entre agosto de 1982 y 1990, en lo que constituyó la más grande reprogramación de deudas de la historia; México asumió el compromiso de repagar antes de finalizar el año 1000 MD del préstamo de 5000 MD obtenido en marzo de 1983, y 500 millones adicionales si sus reservas se lo permitían.

El incumplimiento por parte de México de algunas de las metas establecidas por el Convenio con el FMI dificultó la formalización

(63) Riding, p. 189.

del acuerdo de reprogramación de septiembre. Para hacerlo efectivo, los bancos privados exigieron a México que suscribiese un nuevo acuerdo con el FMI, que no se llegó a concretar durante 1984. El 19 de diciembre Silva Herzog anunció, más como medida de presión que por una imposibilidad real, que México no podría pagar los 1000 MD prometidos hasta que el paquete de reprogramación no fuese concretado. Una vez, acordado éste, México pagaría 1200 MD del principal del préstamo de 5000 MD; mientras tanto, continuaría pagando sólo los intereses del mismo.

Resultados

Como ya se apuntó, durante 1984 se logró una cierta recuperación económica, al obtenerse un crecimiento del PIB de 3.7%. La leve recuperación obtenida fue saludada por el gobierno como un éxito de su política económica, y demostración de que el "realismo económico" era el camino adecuado para sortear la crisis. Sin embargo, subsistían problemas que hicieron que la recuperación fuese no sólo débil, sino también efímera: a mediados de 1985 la economía volvería a tomar un curso descendente. Entre ellos, cabe destacar la continuada estrechez del mercado interno debida a la persistencia -aunque atenuada- de la política de contención salarial, la insuficiencia de los recursos gubernamentales -alta-

mente comprometidos por el servicio de la deuda- para llevar adelante una auténtica política expansiva, la persistencia de la inflación, el aumento de las importaciones que supuso la moderada reactivación, y el elevado servicio de la deuda interna y externa, que continuó comprometiendo gran parte del presupuesto federal y del esfuerzo productivo y el ahorro nacionales.

En la reactivación tuvo un lugar destacado la industria manufacturera, que creció 4.7%, aunque en general todas las actividades económicas también lo hicieron. Dentro de la industria manufacturera, 50% del crecimiento fue explicado por sólo dos divisiones: productos metálicos, maquinaria y equipo, y sustancias químicas, derivados del petróleo, productos de caucho y plástico. En otras palabras, gran parte del crecimiento del producto manufacturero se explica por el repunte en la producción de automóviles, posibilitado por los incentivos fiscales a las empresas para la compra de vehículos, y por la industria química y petroquímica. En cambio, las ramas dedicadas a la producción de bienes de consumo masivo, como alimentos y textiles, tendieron a rezagarse, debido a la caída experimentada por los salarios reales.

La caída salarial se debió a que los dos incrementos experimentados por los salarios (enero y junio) no alcanzaron a compensar la tasa de inflación, que de diciembre a diciembre alcanzó a 59.2% medida por el IPC (mientras que la meta oficial fue de 40%).

La caída de los salarios mínimos fue de 7.9% si se los deflaciona según el IPC para los consumidores de salario mínimo. La recuperación del segundo semestre permitió disminuir la desocupación abierta a un 6%, pero como la creación de empleos tuvo un ritmo menor que el del incremento de la PEA, se estima que nuevos sectores poblacionales se refugiaron en la economía informal. La participación de los salarios en el ingreso nacional volvió a descender, a un exiguo 27%. Como consecuencia de todo lo anterior, es seguro que durante 1984 continuó haciéndose más regresiva la distribución del ingreso.

Consecuencia de la baja del salario real y de la exigua creación de empleos, el consumo privado creció sólo 2.8%, mientras que el consumo público lo hizo en 6.9%, debido a que gran parte de la Reserva para la Recuperación de la Actividad Económica se utilizó para financiar gastos corrientes y pagos de intereses.

La inversión pública permaneció estancada (0.6% de incremento); en cambio la inversión privada experimentó un incremento de 8.8% debido a los diversos estímulos que se otorgaron a la misma. Como resultado, la inversión bruta fija total creció 7.3%.

Los ingresos públicos se redujeron en 6% en términos reales, en buena medida debido a que la disminución de los precios internacionales del petróleo afectó las ganancias y los impuestos pagados por PEMEX. Las tarifas públicas aumentaron en nivel ligera-

ramente superior al del IPC. Como consecuencia de los menores ingresos, el déficit ascendió a 7.4% del PIB (la meta había sido de 5.5% más un eventual 1% por aplicación de la Reserva para la Recuperación de la Actividad Económica). El sector público dedicó 37% de su presupuesto al servicio de la deuda externa (20%) e interna (17%). Para financiar el déficit, se hizo uso de endeudamiento externo por un monto neto de 2200 MD, esto es, no se utilizó el total de los fondos obtenidos en el exterior (3800 MD). El circulante creció 63.0%, tasa ligeramente superior a la del IPC.

Las exportaciones de mercancías crecieron 7.8%, impulsadas al alza por el crecimiento de las exportaciones agropecuarias (22.9%) y de manufacturas (19.0%). Las exportaciones de manufacturas fueron impulsadas por los diversos estímulos señalados más arriba, y las agropecuarias por las buenas condiciones climáticas, la actualización de los precios de garantía y otros estímulos, así como, al parecer, por la baja del consumo per cápita de alimentos causada por la contracción salarial. La tendencia bajista de los precios internacionales del petróleo ocasionó que las exportaciones de petróleo creciesen sólo 1.2%, aunque debe destacarse que las de derivados del petróleo lo hicieron en 68.6%. Cabe apuntar finalmente que en el incremento de las exportaciones tuvo un im-

portante papel el sector privado, cuyas ventas externas crecieron 26.2%, contra sólo 2.6% del sector público (aunque éste aportó 74% del total de mercancías exportadas).

La mejoría de las exportaciones fue compensada por un notorio incremento de las importaciones de bienes (31.6%), por lo que los saldos positivos de la balanza comercial y de la cuenta corriente se vieron erosionados. Por su lado, la cuenta de capital registró un déficit 42.5% superior al de 1983.

En síntesis, durante 1984 la balanza de pagos no se vio muy comprometida, dado que los resultados señalados, ayudados por el moderado endeudamiento, permitieron acrecentar las reservas internacionales, que al 31 de diciembre alcanzaron el nivel récord de 8134 MD, y mantener bajo control el deslizamiento del peso, que cerró el año a 192.56 y 209.97 por dólar, en las tasas controlada, y libre, respectivamente. Con su cotización de fines de 1984, el "controlado" se había acercado mucho al tipo de cambio de paridad, que la CEPAL estima era en esos momentos de 179.81 pesos por dólar. (64)

Por último, es de señalar que el esfuerzo de reactivación quedó comprometido por el elevado servicio de la deuda externa, que se llevó 11900 MD. Los pagos netos a factores del exterior (incluyen ingresos y egresos por intereses, utilidades, servicios personales y rentas) montaron a 10218 MD, esto es, a casi 35% del total

(64) Estudio 1984, cuadro 20.

exportado en concepto de bienes y servicios, que salió inmediatamente al exterior.

12. 1985: la recuperación se detiene

En julio de 1985 habrían de realizarse elecciones legislativas federales, y en diversas fechas en varias entidades federativas se elegirían gobernadores y otras autoridades estatales. De mantenerse, la recuperación iniciada en 1984 permitiría afirmar la legitimidad del Estado y la popularidad del presidente en este año electoral. Por lo tanto, durante los primeros meses del año, el gobierno continuó aplicando una política cautelosamente expansionista.

Sin embargo, el pesado servicio de la deuda externa e interna, la inestabilidad del mercado internacional del petróleo, la persistencia de los desequilibrios comerciales externos, la escasez de nuevo crédito externo, la elevación del servicio de la deuda pública interna causada por la suba de las tasas nacionales de interés, la contención salarial y la resultante debilidad del mercado interno, la resistencia de la inflación a descender, fueron factores que amenazaron la perspectiva que el gobierno se planteó de que 1985 sería el año del "despegue", de la superación de la crisis.

Ya en el segundo trimestre, la suscripción de un nuevo convenio con el FMI y el deterioro de las cuentas externas y de las finanzas públicas, junto con la aceleración de la inflación, llevaron

al gobierno a abandonar paulatinamente sus tibios intentos expansionistas. El giro hacia una política económica de signo contractionista se hizo particularmente visible luego de las elecciones de julio, y se reflejó en una tendencia declinante de la actividad económica en el segundo semestre, que se agudizó luego de los terremotos que en septiembre asolaron a la ciudad de México.

Las presiones aplicadas por el FMI y los bancos privados acreedores para llevar a México a volver a aplicar políticas recesivas fueron tan fuertes y evidentes que generaron un muy amplio debate nacional sobre la posibilidad de declarar una moratoria. Tratando de clamar su frente interno tanto como el externo, en su Tercer Informe de Gobierno (1.IX.85) el presidente De la Madrid anunció que México buscaría mejores condiciones para el pago de la deuda, pidiendo a la comunidad financiera internacional que reconociera que "para pagar, es necesario crecer". Sin embargo, De la Madrid descartó la posibilidad de un conflicto directo con los acreedores, al añadir: "No creo que la solución al problema sea la confrontación o el desconocimiento de las obligaciones contraídas." (65)

(65) Keesing's, p. 33966.

La política económica

Durante el primer semestre de 1985, la recuperación iniciada en 1984 se mantuvo y aun se aceleró, en particular en la industria manufacturera, cuya producción agregada creció 7% respecto de igual período del año anterior. Por su lado, la inversión bruta fija creció notablemente durante los dos primeros trimestres (13.9 y 14.6%) y el consumo lo hizo a ritmo bastante menor (4.1 y 3.7%). (66)

La recuperación se vio facilitada por los amplios márgenes de capacidad ociosa existentes y la relativa abundancia de crédito de que disfrutó la empresa privada en los primeros meses del año.

Un factor que contribuyó notoriamente a la continuación de la recuperación fue el gasto público, en particular el gasto de inversión, que excedió de lo presupuestado. Como ello causase un incremento del déficit del sector público y las posibilidades de acceder a nuevos financiamientos externos estaban cerradas por el estancamiento de las negociaciones con el FMI y los bancos privados acreedores (de hecho, en 1985 el financiamiento externo se hizo negativo), el gobierno recurrió ampliamente al financiamiento interno. Al convertirse el Estado en importante tomador de fondos en el mer-

(66) Banco de México, cit. por El Día, 7.7.86, p. 21.

cado financiero nacional se elevaron las tasas de interés y se restringió al sector privado el acceso al crédito. La colocación de valores gubernamentales entre el público se triplicó en el primer trimestre con respecto a igual período del año anterior; el costo porcentual promedio de la captación bancaria pasó de 48% en el primer trimestre a 53.5% en el segundo (y 63.8% en el cuarto). La elevación de las tasas internas de interés incrementó fuertemente el servicio de la deuda pública interna y terminó por exacerbar las dificultades financieras y el déficit del sector público. Si en un primer momento se había recurrido al financiamiento interno para cubrir el déficit, en un segundo el déficit se debió al servicio de la deuda interna. Esto es: sucedió con el financiamiento interno exactamente lo mismo que había sucedido antes con el financiamiento externo: se lo utilizó como momentáneo alivio de una situación que para remediarse verdaderamente necesitaba de profundos cambios estructurales; al no producirse estos cambios estructurales, la situación (en este caso el déficit del sector público) terminó por empeorar.

Durante el primer semestre continuaron a la baja los precios internacionales del petróleo, en momentos en que la recuperación impulsaba al alza a las importaciones. Las importaciones fueron adicionalmente presionadas al alza, y las exportaciones no petro-

leras a la baja, por el hecho de que en el segundo trimestre el dólar controlado alcanzó su paridad de equilibrio real con el peso; luego la moneda nacional quedó incluso ligeramente sobrevaluada. En el primer semestre las exportaciones cayeron 14.2%, mientras que las importaciones crecieron 35.5%, lo que se tradujo en una fuerte erosión de la balanza comercial. La cuenta corriente también se vio comprometida, debido a que la baja de las tasas internacionales de interés producida durante los primeros meses de 1985 compensó sólo de manera parcial el deterioro de la balanza comercial. De continuar durante todo el año las tendencias del primer semestre, se estimó entonces, el superávit comercial se reduciría a la mitad del obtenido en 1984, y la cuenta corriente volvería a arrojar déficit. Las expectativas desfavorables alentaron la compra especulativa de dólares en el mercado libre, donde la cotización del dólar se despegó de la del controlado en tanto como 30%.

Por otro lado, la inflación no cedía, y los salarios reales continuaban a la baja.

Una evaluación del Taller de Coyuntura Económica de la Facultad de Economía de la UNAM estimó que la recuperación tenía bases frágiles debido a que:

- el mejoramiento logrado en las cuentas financieras adolecía de gran fragilidad;

- el mercado interno se encontraba sumamente deprimido;
- la balanza comercial se iba deteriorando ante el impulso de la recuperación;
- el peso se encontraba nuevamente sobrevaluado;
- los cambios en la legislación financiera habían introducido una creciente inestabilidad al sistema financiero;
- la fuga de capitales aumentaba;
- el mercado petrolero internacional se debilitaba;
- el servicio de la deuda era una restricción enorme para cualquier política a instrumentarse. (67)

Como consecuencia de todo lo anterior, el gobierno comenzó a hablar de un "recalentamiento" de la economía, y tomó medidas para reducir el ritmo de crecimiento, el déficit fiscal y el desequilibrio externo, en el marco de nuevos acuerdos con el FMI y los bancos acreedores.

El 25 de marzo, Silva Herzog anunció que México había firmado una nueva carta de intención con el FMI, en la que se modificaban las metas que para 1985 había dispuesto el Convenio de Facilidad Ampliada suscrito en 1982. Como consecuencia, el FMI liberó los últimos 1,200 millones de DEG's (unos 1,164 MD) de que México podría disponer según el Convenio, y que había venido reteniendo debido

(67) Ruiz Durán, 1985, p. 111.

al incumplimiento mexicano de las metas establecidas. La nueva carta de intención comprometía al gobierno mexicano a reducir el déficit del sector público a no más de 5.1% del PIB (3.5% en el Convenio original), y a eliminar subsidios, controles de precios y barreras proteccionistas.

La falta de cumplimiento con las metas del Convenio con el FMI había venido demorando la aprobación final, por parte de los acreedores, de los acuerdos preliminares de septiembre de 1984, para reprogramar un total de 48,700 MD de la deuda externa mexicana.

Una vez que se hubo llegado al nuevo acuerdo con el FMI, inmediatamente (marzo 29) los 560 bancos acreedores de México aprobaron la reprogramación de 23,600 MD de deuda pública externa vencida entre agosto de 1982 y diciembre de 1984, más la reprogramación del préstamo de 5,000 MD otorgado en marzo de 1984. El 29 de agosto se aprobó la reprogramación de otros 20,100 MD vencidos o por vencer entre enero de 1985 y diciembre de 1990. Los montos indicados fueron reprogramados a catorce años de plazo, con uno de gracia, y a un interés de 0.875 puntos sobre Libor para 1985-1987, 1.125 sobre Libor para 1987-1991, y 1.25 sobre Libor para 1992-1998. Según la fórmula acordada, el repago del principal se haría desde 1985 hasta 1988, y no superaría los 6,500 MD anuales (mientras que con la estructura de vencimientos original, los repagos para 1985-1990 fluctuarían

entre 9,000 y 14,000 MD. El repago de los 20,100 MD se haría a catorce años, con uno de gracia, que comenzarían a correr en enero de 1985 (esto es, el primer pago efectivo se haría en 1986). Los restantes 23,600 MD fueron divididos en dos partes: la primera, de 5,900 MD, sería repagada en doce años que comenzarían en enero de 1987; la segunda, de 17,700 MD, sería repagada en once años que correrían a partir de enero de 1988. La operación incluyó también la rebaja de las sobretasas sobre el préstamo de 5000 MD acordado en marzo de 1983, de 2.25 a 1.5 puntos sobre Libor.

El paquete incluyó la posibilidad de que los bancos no estadounidenses involucrados convirtiesen hasta la mitad de sus pasivos denominados en dólares a sus propias monedas nacionales; esto con el fin de incrementar las exportaciones mexicanas hacia terceros países.

En muestra de la clara vinculación de intereses entre los bancos privados y el FMI, el convenio incluía una cláusula que disponía una vigilancia del FMI sobre la economía mexicana, aún después de que a fines de 1985 expirase el Convenio de Facilidad Ampliada. El FMI realizaría dos monitoreos anuales entre 1986 y 1994, y los bancos estarían en el derecho de suspender su adhesión al acuerdo de reprogramación si las investigaciones del FMI no resultasen satisfactorias.

En las pocas semanas que siguieron a las elecciones de julio 4, el gobierno adoptó un conjunto de medidas restrictivas acordes con la carta de intención de marzo y con su propia filosofía política y económica, que privilegiaba la recesión como medio de ajustar la economía y cumplir los compromisos externos. Terminaba así un período de doce meses iniciado a mediados de 1984, en que el gobierno había adoptado una línea cautamente expansionista, muy probablemente con vistas a obtener buenos resultados en las elecciones de julio de 1985. Según la CEPAL, el paquete de medidas de julio constituyó un punto de inflexión en la política económica del país, sustituyéndose el objetivo de reactivar la producción y el empleo por el de continuar con el proceso de ajuste para controlar los grandes desequilibrios que hicieron crisis en 1982. (68)

Se comenzó por producir una fuerte devaluación. El 28 de junio se autorizó a los bancos a abrir casas de cambio que comprarían y venderían divisas a la cotización prevaeciente en el mercado paralelo, también llamado negro o "superlibre". El 11 de julio fue suprimida la tasa "libre" oficial, y unificada con la llamada "superlibre", que en esos momentos se cotizaba a más de 300 pesos por dólar, mientras que la tasa "controlada" era de 233 pesos por dólar.

(68) Notas 1985, p. 1.

El 25 de julio, la tasa "controlada" se devaluó en 20%, a 279 pesos por dólar. El 5 de agosto, finalmente, se anunció que el régimen de deslizamiento uniforme de la tasa "controlada" sería reemplazado por el régimen llamado de flotación controlada: el tipo fluctuaría, en forma regulada, según variasen las condiciones económicas. La tasa "libre" dependería exclusivamente del mercado.

En noviembre hubo otra corrida especulativa contra el peso en el mercado libre, y para diciembre se había logrado restablecer la calma en el mercado, gracias a que algunos capitales estaban retornando del exterior debido a la astringencia crediticia interna, y a que el peso había quedado -otra vez- subvaluado. A fines de 1984 el dólar libre se cotizaba a 450 pesos por dólar (depreciación de 114% en el año) y el controlado a 334 (depreciación de 93% en el año); la CEPAL estimó que la paridad real en esos momentos era de, 280 pesos por dólar. (69)

Dentro del conjunto de medidas de ajuste tomadas a mitad de año, destacan las anunciadas por Silva Herzog el 25 de julio. Se decidió recortar el gasto público en 700,000 millones de pesos como forma de hacer frente a los menores ingresos derivados de las actividades de PEMEX, a los mayores pagos de intereses sobre la

(69) Notas 1985, Cuadro 19.

deuda pública interna, y a la necesidad de hacer al presupuesto menos dependiente del crédito. Este drástico recorte —que venía a sumarse a disposiciones de menor envergadura pero similar sentido tomadas durante los primeros meses del año—, combinado con una reestructuración de la administración pública, dejó sin empleo a un total de 15 mil empleados públicos. Estas medidas dieron lugar a un movimiento de protesta por parte de los despedidos, que constituyeron una organización en defensa de sus intereses (FIDE) cuya acción no tuvo mayor eco en el gobierno y cayó bastante rápidamente en el olvido. Los "recortes" de personal y de otros gastos efectuados durante el año no evitaron que el déficit del sector público, presionado por las masivas deudas interna y externa y las elevadas tasas de interés sobre la mismas (en particular la interna), duplicase las previsiones, alcanzado un nivel de 4,535 billones de pesos (se habían presupuestado 2,197 billones). (70)

Por otro lado, en el marco de la carta de intención presentada en marzo al FMI, se aceleró la sustitución de permisos previos de importación por aranceles, en el supuesto de que así la industria nacional ganaría en eficiencia y en vocación exportadora. En palabras del propio presidente De la Madrid:

(70) Banco de México, cit. por El Día, 7.7.86, p. 21.

En diciembre de 1982 la economía mexicana se encontraba altamente protegida, lo que generaba ineficiencia y abusos en perjuicio del consumidor. El sistema de protección se basaba en el uso extensivo de permisos de importación: 65% de las fracciones de la tarifa de importación que representaban 80% del valor de las importaciones en ese año, se encontraban sujetas a esta restricción... Al finalizar 1985, 90% de las fracciones de la tarifa de importación quedó exento de restricciones cuantitativas, y permanecen bajo control únicamente los bienes estratégicos, los artículos básicos imprescindibles y los suntuarios. (71)

Golpeada por la caída de los ingresos petroleros y la erosión de las balanzas externas tanto como por las ortodoxas recetas contraccionistas aplicadas a partir de julio por la conducción económica, la economía se encaminaba ya hacia una seria baja cuando se produjeron los sismos del 19 y 20 de septiembre de 1986. El mismo día 19 se anunció que el FMI estaba considerando la posibilidad de retener 450 MD de un desembolso de 908 MD a efectuar en octubre, porque nuevamente el gobierno mexicano estaba saliéndose de los límites fijados por la carta de intención de marzo. (Ante el terremoto, el FMI desembolsó sin dilación el total de los 908 MD.)

Unos ocho mil muertos, más de treinta mil heridos, cerca de ciento cincuenta mil personas sin vivienda, fue el saldo aproximado de

(71) De la Madrid, 1986 b, p. 763.

los terremotos que asolaron a la Ciudad de México. Lo que en términos financieros significó pérdidas por unos 4,100 MD. (72) Estas pérdidas equivalen al 2.7% del PIB estimado para 1985, al 13.5% de la formación bruta de capital del mismo año, o al 11% del gasto total del gobierno federal para el mismo año. Por otro lado, se perdieron en forma inmediata unos 150 mil empleos. (73)

Aunque de ninguna manera insignificantes, los daños bien podrían haber sido absorbidos por una economía del tamaño de la mexicana, sobre todo por el estímulo económico que significarían las actividades de reconstrucción. Sin embargo, dado el momento en que se produjo el movimiento telúrico: una economía estructuralmente estancada, y que no halla el camino para su redespegue; y una coyuntura de baja dentro de la propia crisis, no es de extrañar que los terremotos hicieran tambalear y desplomar no sólo los edificios, sino también la política económica misma y la credibilidad del gobierno.

Los sismos vinieron a complicar aún más la difícil situación económica, y a llevarla al primer plano del escenario político. No sólo por los costos mismos de la reconstrucción, sino fundamentalmente porque acrecieron las demandas y presiones de diversos sectores sociales para que el gobierno trasladase su primera prioridad económica desde el pago de la deuda externa hacia la reactiva-

(72) Daños causados por el movimiento telúrico..., Cuadro 1 y p.351.

(73) Notas para el estudio 1985, p. 1.

ción-reconstrucción interna.

Estos esfuerzos populares obtuvieron algunos resultados, como la postergación hasta 1986 de ajustes que ya habían sido previstos a los precios y tarifas del sector público y la adopción de algunas medidas que buscaban proteger directamente a los sectores populares más damnificados por los sismos. Sin embargo, ante la crítica situación el gobierno resolvió ratificar su política económica, y recurrió a solicitar nuevo endeudamiento externo para hacer frente a la crítica situación derivada de los terremotos.

En un "Informe a la comunidad internacional sobre los recientes sucesos en México", dirigido el primero de octubre en forma de télex a "la comunidad financiera internacional"(74) (unos 500 bancos acreedores de México), el secretario de Hacienda Silva Herzog hizo una evaluación de los daños ocasionados por el sismo y de la evolución de la economía mexicana en el año, además de una previsión de la demanda adicional de crédito que el país necesitaría para la reconstrucción. El documento explica que el servicio de la deuda en 1985 se hizo mayor que los nuevos flujos de capital (desfinanciamiento externo), evalúa en 2000 MD las pérdidas ocasionadas por la caída del precio internacional del petróleo, estima que las exportaciones no petroleras no crecerán en la forma prevista

(74) Silva Herzog, p. 293-307.

e indica que se han tomado medidas de liberalización comercial encaminadas -entre otros objetivos- a "elevar a corto plazo las importaciones, después de años de estrictas restricciones cuantitativas." (75) Pese a la baja de las tasas internacionales de interés, y dado que los sisomos obligarían a realizar importaciones adicionales para la reconstrucción y perjudicarían el esfuerzo exportador de empresas afectadas (particularmente textiles), las reservas netas del Banco de México podrían caer a 4,400 MD a fines de 1985, comparadas con 8,100 MD a fines de 1984. Por todo ello, el secretario solicitaba a la comunidad financiera internacional que apoyase a México de dos maneras:

- a organismos multilaterales como el FMI, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, solicitándoles recursos adicionales de entre 600 y 800 MD (el 4 de octubre, el FMI anunció un préstamo de emergencia por 300 MD, y que preparaba un paquete de préstamos por entre 1000 y 2000 MD);
- a los bancos privados acreedores, solicitándoles que aceptasen la postergación por seis meses de los pagos que por un total de 950 MD México debería hacer (en octubre 1) sobre el préstamo de 5,000 MD que estos mismos bancos le habían acordado en 1983 (los bancos acordaron posponer el pago, pero contabilizando los 950 MD como parte de los 2500 MD en nuevos créditos bancarios que

(75) Silva Herzog, p. 296.

México estaba ya buscando para 1986 con la condición de que México llegase a un nuevo Convenio de Facilidad Ampliada con el FMI).

Resultados

Luego del dinamismo registrado en el primer semestre, la economía mostró en la segunda mitad del año una fuerte tendencia a la desaceleración, que llevó a cerrar el año con un magro incremento de 2.7% del PIB, que apenas superó al incremento poblacional. La inversión bruta fija creció 5.4%, ritmo inferior al de 1984. Por sectores de actividad, se repitió la pauta producida ya en 1984: los servicios de electricidad, gas y agua y la industria manufacturera fueron los sectores que más crecieron, con 6.9 y 5.8%, respectivamente.

Hubo una gran heterogeneidad en cuanto al crecimiento de las diversas ramas de la industria manufacturera, aunque aquí también se repitió la pauta de 1984: "En general, las ramas orientadas a la formación de capital y la industria automotriz crecieron más que las destinadas a satisfacer las necesidades básicas de consumo de los sectores mayoritarios." (76)

Así, una rama eminentemente vinculada al consumo popular, como la de alimentos, bebidas y tabaco, creció sólo 2.9, mientras que la producción de automóviles se incrementó en 28.5% y la de produc-

(76) Banco de México, "La actividad económica en 1985", en El Día 7.7.86, p. 21.

tos metálicos y maquinaria en 16.5%. El crecimiento de las ramas vinculadas a la formación de capital se debió a la fuerte expansión de la inversión privada (13% para todo el año, aunque en los últimos meses su tasa de expansión prácticamente se igualó a cero), y el de la industria automovilística fue posibilitado por la continuidad de los incentivos fiscales a la compra de vehículos por las empresas.

Es interesante notar que las tareas de reconstrucción no alcanzaron a alentar a la industria de la construcción, que creció sólo 2%, debido a la inexistencia de grandes programas de obras públicas a los cuales esta industria se halla tradicionalmente ligada.

Las revisiones del salario mínimo en enero (30%) y junio (18%) no alcanzaron a compensar el alza del índice de precios al consumidor, que fue de 63.7% (frente a una meta de 35%), por lo que el salario mínimo real perdió 1.6% de su ya menguado poder adquisitivo. Los escasos y parciales datos sobre el empleo parecen indicar que éste habría mejorado ligeramente. El número de afiliados al Instituto Mexicano del Seguro Social creció en un promedio de 8.5% (seguramente más por una ampliación de la cobertura que por la generación de nuevos empleos), y las tasas de desocupación urbana en ciudad de México, Guadalajara y Monterrey se redujeron notablemente, para un promedio de 4.7% a lo largo del año, mientras que el perso-

nal ocupado en la industria se incrementó en 2.3%. Sin embargo, la Wharton Econometrics Forecasting Associates no es tan optimista, y estima el desempleo abierto para 1985 en un 10.3% de la PEA. (77)

Presionado al alza por los pagos de intereses sobre la deuda interna y externa (que representaron 42% del presupuesto de egresos, contra el 37% originalmente estimado), el déficit del sector público montó a 9.9% del PIB (la meta del PIRE para 1985 era de 3.5%, posteriormente revisada a 5.1%). La deuda pública interna creció notablemente, y pasó a representar 23% del PIB, mientras que la inversión pública se contrajo 3% real.

Los resultados del sector externo fueron también inferiores a lo esperado, pero no tan malos como se estimó después de los sismos de septiembre. El Cuadro M-21 compara el desempeño externo real de la economía en 1985 con las estimaciones formuladas por el gobierno a principios de año e inmediatamente después de los sismos. Se ve que los resultados reales, si bien se sitúan por debajo de las proyecciones originales, son bastante similares o mejores que las proyecciones revisadas. Esto se debió a que la balanza comercial evolucionó mejor que lo previsto en la proyección revisada, lo que permitió mejorar la cuenta corriente, y a que la balanza

(77) "La contracción presupuestal en 1986 no tendrá precedente histórico: Wharton", en El Día, p. 9.

CUADRO M-21
BALANZA DE PAGOS, ALGUNOS COMPONENTES, PROYECCIONES Y DESEMPEÑO
REAL, 1985

(miles de millones de dólares)

	Proyección original	Proyección revisada al 29.XII.85	Resultado real
Exportaciones de mercancías	24.4	21.5	21.9
Petroleras	15.8	14.0	14.7
No petroleras	8.6	7.5	7.2
Importaciones de mercancías	14.0	14.3	13.5
Balanza comercial	10.4	7.2	8.4
Balanza de serv. no factoriales	1.4	1.1	0.5
Balanza de serv. factoriales y tranferenc.	-9.8	-8.8	-8.6
Balanza en cuenta corriente	2.0	-0.5	0.3
Balanza de capital	-0.3	-2.5	-1.0
Errores y omisiones	-1.2	-1.0	-1.7
Cambios en las reservas del Banco de México	0.5	-4.0	-2.4

Fuentes: De las proyecciones, Silva Herzog, anexos I y II.

Del resultado real, Notas para el estudio 1985, Cuadro 14.

de capital tuvo un saldo negativo inferior al estimado, a lo que contribuyeron el diferimiento del pago de 950 MD sobre el préstamo de 5000 MD obtenido en marzo de 1983 y el aflujo de la asistencia internacional luego del terremoto. Como consecuencia, la cuenta corriente continuó siendo -ligeramente- positiva, y la disminución de las reservas internacionales fue inferior a la esperada.

Sin embargo, los resultados del sector externo, si se los compara con los de 1984, distan de ser auspiciosos. Las exportaciones de mercancías se redujeron 9.6%. Entre estas, las exportaciones de hidrocarburos se redujeron en 10.8%, debido a la baja de los precios y volúmenes del petróleo crudo exportado (-11.1%) y a la suspensión de las exportaciones de gas hacia Estados Unidos, que no alcanzaron a ser compensadas por el alza de 8.6% en las exportaciones derivadas del petróleo. Las exportaciones no petroleras también cayeron (-7.1%). Entre ellas, las tradicionales se decrementaron en 10.7% (por la caída de los precios de diversos productos), y las manufactureras tuvieron un leve crecimiento de 0.6%. Dentro de estas destaca el crecimiento de 25.5% de las exportaciones de autopartes.

Mientras se reducían las exportaciones, las importaciones continuaron la tendencia alcista -iniciada en 1984- vinculada con la reactivación económica, y crecieron en 19.6%. Las importaciones

del sector público decrecieron 9.1%, al tiempo que las del sector privado aumentaron en un notable 40.9%, vinculado a la importante inversión privada registrada en el año, que llevó a un incremento de 25.3% en las importaciones de bienes de capital. También crecieron fuertemente las importaciones de bienes de consumo (26.8%), debido al consumo suntuario de las capas medias y altas y a importaciones de gas. Las importaciones de bienes intermedios crecieron 17%.

De este modo, el superávit comercial fue de sólo 8852 MD. El superávit de la balanza de servicios no factoriales también se deterioró, y fue de sólo 446 MD. En la medida en que balanza de servicios factoriales continuó siendo altamente negativa (-8762 MD) por el alto peso que en ella tienen los intereses pagados (9,917 MD), la balanza en cuenta corriente registró un superávit de apenas 298 MD.

La balanza de capital registró déficit por tercer año consecutivo, esta vez de 1033 MD. Destacó la drástica reducción del crédito externo neto al sector público, que cayó a sólo 390 MD, contra 2189 MD en 1984. (78) La cuenta de errores y omisiones, que usualmente indica el monto de la fuga de capitales, aumentó espectacularmente, a 1689 MD. El 8 de noviembre el subsecretario de Comercio y Fomento Industrial señaló que existen capitales mexicanos en el exterior por

(78) Banco de México, en El Día, 7.7.86, p. 21.

más de 20,000 MD. (79) Por su parte, la Wharton Econometrics afirmó que el repunte inflacionario de 1985 propició un incremento en la demanda de dólares y nuevas fugas de capital, que estimó en 3000 MD. (80) Como consecuencia, las reservas internacionales disminuyeron en 2328 MD, situándose en el nivel de 5806 MD. (81)

En síntesis: luego de que durante el primer semestre había continuado a ritmo acelerado el crecimiento de la actividad económica iniciado en 1984, en el segundo semestre de 1985 este comportamiento se desdibujó.

Pese al deterioro de los indicadores económicos, el gobierno reafirmó que el rumbo adoptado era el correcto y el PIRE exitoso, aunque ahora comenzó a insistir cada vez más sobre la necesidad del "cambio estructural". La puesta en escena del "cambio estructural" obedecía a la necesidad de mostrar que los escasos avances resultaban no de la política económica en sí misma, sino más bien de las dificultades de reorientar, en los pocos años transcurridos -tres-, el funcionamiento mismo de la economía. Y obedecía también al hecho de que, expirado el plazo para el cual se había planteado el PIRE,

(79) "Se han fugado más de 20 mil millones de dólares", en Uno más Uno, 8.11.85, p. 1.

(80) "Al finalizar 1985 salieron del país 3 mil millones de dólares", en El Día, 14.4.86, p. 1.

(81) Banco de México, "La actividad económica en 1985", en El Día 7.7.86, p. 21.

correspondía pasar ahora a aplicar el Plan Nacional de Desarrollo (véase V.14) que hablaba, precisamente, de transformaciones estructurales y de desarrollo, y no tanto, como el PIRE, de reordenación económica.

El 19 de noviembre de 1985 el gobierno presentó al Congreso el proyecto de presupuesto para 1986, acompañándolo, como es usual, de un mensaje explicativo de la política económica que se seguiría en el año por venir. El mensaje reconoce que "durante 1985... no hubo avances importantes en el proceso de reordenación económica, pero se evitó el deterioro o retroceso: el crecimiento de la economía, la inflación y el déficit público como porcentaje del PIB se situarán durante 1985 en niveles equivalentes a los observados durante 1984". (82) Formulada a cuarenta días escasos de terminar el año, estas apreciaciones resultaron totalmente equivocadas, como muestra el Cuadro M-24.

Sin embargo, el documento que explicitaba la política económica para 1986 insistía:

Hemos superado la emergencia económica, limitado el costo social de la crisis, evitado retrocesos en el proceso de reordenación e iniciado cambios estructurales. (83)

(82) De la Madrid, 1985, p. 1179.

(83) Ibidem, p. 1180.

El optimismo oficial contrastó con la evolución de las variables económicas hasta ese momento y con la percepción popular de la situación, sensibilizada por los efectos sociales y económicos de los terremotos. A lo largo de 1985 se había hecho evidente para muchos sectores que la ortodoxia contraccionista de la política económica, con la prioridad que daba al servicio de la deuda como principal de sus objetivos, (84) no había dado ni podría dar frutos. La rigidez que sobre el manejo de las finanzas públicas imponía el elevado servicio de la deuda, la persistencia de exageradas presiones importadoras, la creciente permisividad en materia cambiaria que lejos de desalentar estimulaba la especulación contra el peso y la fuga de capitales, la debilidad del mercado interno y las escasas posibilidades que éste brindaba a aquellas ramas industriales no exportadoras o no vinculadas con la producción de bienes durables y de capital, la persistente política de concentración del ingreso, la incapacidad gubernamental de atacar a fondo la inflación, eran algunas de las causas y a la vez síntomas del incumplimiento de las metas del PIRE. A fines de 1985, no se había logrado reducir el déficit fiscal en los términos previstos y, más aún, había aumentado en comparación con 1984; la inflación resistía a los intentos de reducirla, y también había aumentado con respecto a 1984; los atisbos de recuperación económica prác-

(84) Examen, p. 353, dice: "La prioridad económica conferida transitoriamente al pago de la deuda pública, así interna como externa, con antelación al crecimiento, origina por fuerza un estancamiento del mercado".

ticamente se habían desdibujado; las cuentas externas del país -único aspecto en que el PIRE Había demostrado efectividad en los dos años anteriores- también se habían deteriorado en 1985. En el último año de su aplicación, el PIRE había fracasado completamente. La prometida reactivación se desdibujó, el consumo popular se había reducido significativamente a lo largo de sus tres años, el empleo no había alcanzado a crecer al mismo ritmo que la población, y aun variables que en los dos años anteriores se habían mantenido bajo control -como el déficit público y las cuentas externas - ahora se escapaban de las manos.

La percepción del fracaso de la política económica gubernamental se hizo más firme en momentos en que los terremotos habían generado una inédita sensibilidad y movilización populares. Primero con un sentido de simple solidaridad hacia los damnificados, luego con claro carácter de protesta y recusación contra diversas instancias gubernamentales que no atinaban a dar respuestas prontas y satisfactorias a las urgentes demandas y necesidades de los sectores afectados por los sismos. Ante esto, el gobierno buscó producir resultados inmediatos para atenuar los riesgos de un divorcio pueblo - Estado. Se expropiaron miles de predios urbanos para ir dando solución a los problemas de vivienda. Se protegió a las costureras, uno de los sectores más golpeados -física y laboralmente- por los sismos, y se impulsó desde el gobierno su organización sindical. Se dio marcha

atrás -ante presiones populares- a diversas decisiones adoptadas por funcionarios de muy alto nivel (como las relativas a la proyectada y luego anulada demolición del Hospital General o a la rehabilitación del semiderruido conjunto habitacional Tlatelolco). Algunos funcionarios de primer nivel, como el canciller Bernardo Sepúlveda, adoptaron un tono menos conciliador con los acreedores al referirse al problema de la deuda externa y su servicio. Por sobre todo, comenzó a darse un cierto cambio en la imagen presidencial: el presidente comenzó a recibir a grupos de manifestantes en su residencia oficial, y por lo general resolvió aceptar sus peticiones. La sensibilidad política del gobierno, muy opacada en los tres años anteriores por el frío cálculo económico, pareció renacer ante la exacerbada conciencia popular.

Las perspectivas de un viraje de la línea gubernamental generadas por estos hechos y actitudes pronto quedaron diluidas. El paso del tiempo hizo ver, y el propio gobierno se encargó de confirmarlo públicamente, que las decisiones de signo "populista" adoptadas en las semanas inmediatamente posteriores al sismo no afectaban la esencia de su política económica. Tal vez el único cambio fue adoptar una postura ante los acreedores que privilegiaba en lo declarativo el crecimiento .

13. 1986: el desplome

Dadas las especiales circunstancias resultantes de los sismos, el gobierno se planteó como objetivos de política económica para 1986:

- . Avanzar con un vigor renovado en el saneamiento de las finanzas públicas y la reducción de la inflación, fortaleciendo así la capacidad de crecimiento sostenido de la economía y las posibilidades de mejoría del bienestar social.
- . Impulsar ordenadamente los programas de reconstrucción...
- . Acelerar el proceso en marcha de cambio estructural y reconversión económica, elevando la productividad del sector público, enfatizando la prioridad social en sus acciones, modernizando la planta industrial nacional y estimulando la descentralización. (85)

De estos tres objetivos, el que nos interesa aquí es el primero, más inmediatamente relacionado con la política económica a aplicar durante 1986. Lo que en el documento se dice sobre la continuación del proceso de reordenación económica linda casi con lo que podría llamarse "adivinación fallida": se plantean políticas que nunca se siguieron y metas que jamás se alcanzaron - ni siquiera medianamente. Ciertamente es que en este alejamiento de las metas influyó la espectacular caída del precio internacional del petróleo registrada a partir de diciembre de 1985, ¿pero en cuanto a las políticas?

(85) De la Madrid, 1985, p. 1180.

El texto plantea:

... es prioritario intensificar durante 1986 el proceso de reordenación con el propósito de reducir nuevamente de manera significativa la inflación y el déficit fiscal, lo que permitirá a su vez estabilizar el sistema financiero y el mercado cambiario, condiciones necesarias para lograr un crecimiento económico duradero y fortalecer los salarios reales. ... se ha integrado un esquema de política macroeconómica centrado en la reducción del déficit fiscal... la moderación monetaria, la racionalización de la protección comercial, la sincronización de ajustes en precios y tarifas y, en cuanto las condiciones objetivas de la economía lo permitan, la reducción de las tasas de interés y del ritmo de deslizamiento de nuestra moneda. (86)

Concretamente, se planteaba como principal medida la reducción del déficit público, en un ajuste que no tendría otro precedente que el realizado en 1983, a 4.9% del PIB. Para ello se aumentarían los ingresos del sector público en un monto equivalente a 1.5% del PIB, y se reduciría el gasto programable en 2.4% del PIB. En esta reducción, contrariamente a lo acontecido en años anteriores, se reduciría más el gasto corriente (1.6% del PIB) que el de inversión (0.8% del PIB).

Se continuaría la "racionalización de la protección" comercial, para controlar utilidades excesivas y reducir la inercia inflacio-

(86) De la Madrid, 1985, pp. 1180 y 1181.

naria por medio de la competencia de los bienes importados. A su vez, la "racionalización de la protección" permitiría fortalecer la eficiencia de la planta productiva e impulsar las exportaciones no petroleras.

Se buscaría mejorar el funcionamiento de la parte controlada del mercado de cambios (80% de las transacciones de divisas) abandonando al mercado libre aquellas operaciones cuyo control resultaría ineficaz. Se reduciría gradualmente el ritmo de deslizamiento cambiario, a medida que durante el segundo semestre se redujese la inflación. Se esperaba mantener el costo promedio de la captación bancaria en 61% anual, con tendencia a reducirse de modo importante en el segundo semestre. Se contrataría endeudamiento externo neto por hasta 4,100 millones de dólares. El Cuadro M-22 contiene las previsiones que para 1986 formulaba el documento.

Por otro lado, se habían estimado en 7,150 MD las necesidades de fondos frescos para 1986. Como 2,340 MD se destinarían al pago de la deuda, los préstamos netos sumarían 4820 MD, de los cuales a su vez 1000 MD se irían bajo el rubro "errores y omisiones" otros 1000 compensarían el déficit de cuenta corriente, y el resto permitiría reconstituir las reservas brutas (véase Cuadro M-23).

La marcha de la economía fue completamente distinta a la planteada (véase más abajo la sección "resultados"). La emergencia

CUADRO M-22
EVOLUCION ECONOMICA ESTIMADA PARA 1986 POR EL
GOBIERNO FEDERAL

	<u>Estimaciones</u>	<u>Resultados</u>
Producción		
producto interno bruto real (TC)	- 1 a + 1	-4
Inflación (precios al consumidor)		
Crecimiento diciembre a diciembre	45 a 50	105.7
Finanzas públicas		
Uso total de recursos financ. (% del PIB)	4.9	16.0
Superávit excluyendo intereses (% del PIB)	8.3	nd
Ingresos presupuestales (% del PIB)	31.8	nd
Gasto programable presupuestal devengado (% del PIB)	20.6	nd
Saldo de la deuda pública interna real (TC)	-13	nd
Saldo de la deuda pública externa real (TC)	0	nd
Sector externo		
Saldo de la balanza comercial (MD)	7500 a 8500	3888
Saldo de la cuenta corriente (MD)	0 a 500	-3500
Exportaciones no petroleras (MD)	7000 a 7500	9501
Importaciones totales (MD)	13000 a 14000	11871
Exportaciones de petróleo crudo (MBD)	1500	5532
Variables financieras (diciembre-diciembre)		
Medio circulante real (TC)	-7.5	nd
Saldo real de la captación financ. total (TC)	-9.8	nd
Saldo real del financ. al sector privado y social (TC)	-14.0	nd
Endeudamiento público externo neto (MD)	4100.00	nd
CPP promedio	61.00	

TC: tasa de crecimiento; MD: millones de dólares; MBD: miles de barriles diarios.

Fuente: Miguel de la Madrid Hurtado, "La política económica para 1986", en Comercio Exterior, diciembre de 1985, cuadro 2 (para las estimaciones), e información periodística (para los resultados reales).

CUADRO M-23
FUENTES DE CREDITOS EXTERNOS PARA 1986
(MD)

	Préstamos brutos	Pagos	Préstamos netos
Bancos comerciales	2750	250	2500
Banco Mundial y BID	1200	417	783
Bilaterales y de vendedores	1000	554	456
Commodity Credit Corporation	1000	507	493
Bonos y colocaciones	300	487	- 187
FMI	900	125	775
Total del Sector Público	7150	2340	4820
Sector privado	1.4	1.4	0
Cuenta de capital neto			4820
Errores y omisiones			-1000
Balanza de cuenta corriente			1000
Aumento en reservas brutas			2820

Fuente: Silva Herzog, Anexo VIII.

económica continuó, y aun se agudizó. El costo social de la crisis se hizo más grande. La inflación y el déficit fiscal, en particular la primera, aumentaron nuevamente. El mercado cambiario quedó más de una vez fuera de control, y el deslizamiento del peso, en vez de reducirse, se convirtió en franca caída. Los salarios reales continuaron disminuyendo. Las tasas de interés, en vez de bajar, aumentaron a niveles récord en la historia mexicana. Muchos de estos desfases entre lo previsto y la realidad tienen que ver con un ingrediente que venía operando ya desde 1981, la caída de los precios del petróleo, que a partir de diciembre de 1985 se convirtió en franco derrumbe. Pero también se debe a la insistencia gubernamental en mantener una política económica que se había mostrado facasada en el logro de sus objetivos.

La política económica

El 21 de febrero de 1986, ante el deterioro creciente del mercado petrolero, el presidente De la Madrid lanzó un mensaje a la nación en que ratificaba que se continuaría aplicando -aunque con algunos ajustes- la misma estrategia económica, y solicitaba a los acreedores que compartiesen con México el esfuerzo del inevitable ajuste. Frente a propuestas que planteaban reducir más abruptamen-

te aún el gasto público para compensar la caída de los ingresos petroleros, y frente a otras propuestas que proponían su incremento para dar aliento a la actividad económica, el presidente sostuvo que

el Gobierno de la República ha decidido mantener en lo fundamental la estrategia interna de desarrollo definida para 1986, aun cuando será indispensable, a la luz de los cambios de circunstancias, introducir ajustes tácticos en materia de instrumentos...

La estrategia en marcha es la adecuada. (87)

El presidente enunció nuevos lineamientos de política económica para diez áreas. 1) En lo que hace al gasto público, se reforzaría la estricta disciplina y vigilancia en materia presupuestal. 2) En lo que toca a la estructura del sector público, se continuarían liquidando o vendiendo las empresas paraestatales no prioritarias. 3) Con respecto a los ingresos públicos, se anunció una política de precios y tarifas realistas para evitar rezagos frente a la inflación, y mayor rigor en la recaudación tributaria. 4) La política crediticia continuaría siendo restrictiva. 5) Las tasas de interés deberían otorgar rendimientos realistas. 6) Se continuaría aplicando una política cambiaria flexible, que coadyuvase al desarrollo de las exportaciones no petroleras y a la sustitución

(87) De la Madrid, 1986 a, p. 99.

eficiente de importaciones. 7) Se continuaría revisando el sistema de protección comercial con avances en la política arancelaria y recurriendo al mínimo a los controles cuantitativos. Se concertarían nuevas acciones de fomento a la exportación, incluyendo la industria maquiladora y el desarrollo fronterizo. El sector privado debería impulsar sus exportaciones. 8) Se intensificaría el proceso de aliento a la inversión extranjera, en áreas que contribuyan a la modernización tecnológica y al fortalecimiento de la capacidad exportadora. 9) Se promovería el turismo receptivo. 10) Se promoverían urgentemente convenios entre obreros y empresarios para elevar la productividad y la eficiencia.

Sin embargo, todas estas medidas, agregó el presidente, no alcanzarían a contrarrestar suficientemente en el corto plazo la caída de los ingresos petroleros. Por ello, se harían en los próximos días planteamientos a la comunidad financiera internacional, "en el contexto del diálogo y la negociación". "La política de deuda externa habrá de procurar que los esquemas que se acuerden con los acreedores, no sólo atiendan el problema de liquidez de corto plazo, sino que sean congruentes con los requerimientos netos de recursos durante los próximos años para propiciar la operación de nuestro sistema económico y la indispensable recuperación de nuestra capacidad de crecimiento y de generación de empleos." (88)

En concreto, México exigía:

(88) Ibidem, p. 103.

- ajuste del servicio de la deuda a la capacidad real de pago del país;
- mecanismos eficientes de financiamiento y reducción de su costo;
- apertura de mercados que... permitan exportar para fortalecer la capacidad de crecimiento y de pago, y
- ambiente internacional propicio que coadyuve a soluciones operativas y expeditas en la cooperación en las diferentes áreas de la economía internacional. (89)

El mensaje presidencial finalizaba con las siguientes palabras:

Toca ahora a nuestros acreedores hacer cuando menos un esfuerzo equivalente a la gran tarea y sacrificio que ha realizado el pueblo de México.

No enfrentaré el enorme reto que ahora nos amaga por la vía de reducir el nivel de vida de los campesinos mexicanos o abatir los salarios reales de los trabajadores de mi país. (90)

El discurso presidencial fue esperado con ansiedad tanto dentro como fuera de México. El clamor de diversos sectores sociales por una moratoria o por algún esquema de negociación-enfrentamiento con los acreedores, para dedicar los recursos así liberados del servicio de la deuda externa a la reactivación/reconstrucción, se había hecho especialmente audible a partir de los sismos de septiembre de 1985. Hubo quien pensó que De la Madrid podría llegar a anunciar

(89) Ibidem.

(90) Ibidem.

hasta una moratoria o algun otro "gesto heroico" (como en su momento fue la nacionalización de la banca decretada por López Portillo) en orden a fortificar su escasa popularidad personal y salvar la legitimidad de su sistema político. Pero el discurso se diluyó en la exigencia de un ajuste del servicio de la deuda a la capacidad real de pago del país, que ni siquiera fue definida en términos de un porcentaje del PIB, o de un porcentaje de las exportaciones, o de algún otro indicador concreto. De esta manera De la Madrid se alejó grandemente de la línea tibiamente "populista" que adoptó en las semanas que siguieron a los terremotos.

Consecuentemente, los negociadores mexicanos emprendieron una nueva reprogramación de los vencimientos de la deuda contraída, firmaron un nuevo convenio con el FMI y obtuvieron la promesa de nuevos préstamos, con la única novedad de que ahora habría "cláusulas gatillo": si el precio del petróleo descendía por debajo de los 9 dólares por barril, o si la economía mexicana no lograba durante el primer trimestre de 1987 los avances previstos en el Programa de Aliento y Crecimiento (PAC) aprobado en junio, se dispondría de un financiamiento adicional contingente.

Desde marzo hasta junio las negociaciones fueron encabezadas por Silva Herzog, quien adoptó una posición dura ante los acreedores, exigiendo no sólo dinero fresco (6,000 MD se pedían en ese mo-

mento), sino también una rebaja de los intereses y un alargamiento de los plazos en la reprogramación de las deudas ya existentes. En más de una ocasión, el secretario Silva hizo señalamientos que se salían de la tradicional cautela política mexicana. Por ejemplo, declaró ante una comisión de la Cámara de Diputados de México que su país no encontraba una actitud abierta ni flexible de los banqueros internacionales, y que México podría tomar decisiones unilaterales si no lograba equidad en materia de responsabilidades entre acreedores y deudores. (91)

Las negociaciones con los bancos privados se estancaron. Los bancos rechazaban las intenciones mexicanas de alargar plazos y rebajar tasas, no les entusiasmaba el monto de dinero fresco que México solicitaba, y exigían que antes de suscribir ningún acuerdo, México llegase a un convenio con el FMI. Además, los bancos aceptaron con mucha renuencia el diferimiento por segunda vez, acordado en principio el 25 de marzo, del pago de los 950 MD que México debió haber abonado desde octubre de 1985. Por su parte, México se negó a aceptar las contrapropuestas recesivas de los acreedores y endureció su postura de negociación.

Sorpresivamente, en junio 17 se anunció la renuncia de Silva

(91) "Planteará México a sus acreedores una disminución en las tasas de interés", en El Día, 6.3.86, p. 1.

Herzog y su reemplazo por Gustavo Petricioli. La imprevista salida de Silva dio lugar a toda suerte de especulaciones. Algunos opinaron que su recambio obedecía a la necesidad de endurecer aún más la posición frente a los acreedores externos, para llegar posiblemente luego a algún tipo de "gesto heroico". Otros opinaron lo contrario: Silva había mencionado en semanas anteriores que era posible que México, ante la inflexibilidad de los banqueros, declarase una moratoria unilateral, lo que lo descalificaba como negociador de la deuda mexicana. Finalmente, una tercera opinión suscitaba la renuncia de Silva del contexto externo, y la explicaba diciendo que el secretario de Hacienda se había convertido muy prematuramente en eventual candidato para la sucesión presidencial, con lo que su supervivencia en el gabinete afectaría la libertad de decisión del presidente De la Madrid a la hora de escoger sucesor; su salida sería una especie de castigo y de ejemplo para los "apresurados".

A la luz del curso que tomaron posteriormente las negociaciones externas, pareciera ser que las motivaciones de política interna fueron la principal pero no única causa de la salida de Silva. En efecto, Silva podría muy bien haber sido cesado una vez terminado el proceso de reprogramación de la deuda. Su salida en medio del mismo indica que éste también influyó en la decisión presidencial de cesarlo.

El nuevo secretario, Petricioli, adoptó una actitud más flexible con los banqueros, declarando más de una vez que una moratoria era impensable, lo que le facilitó llegar en pocas semanas a un acuerdo con el FMI y otros organismos multilaterales, y en un plazo algo mayor a un acuerdo con los bancos privados. Por otro lado, para enfrentar una situación caracterizada por la caída de la producción y el empleo, el aceleramiento de la inflación y renovadas dificultades para servir la deuda externa, se introdujo a mediados del año el Programa de Aliento y Crecimiento (PAC), que busca de alguna manera evitar una caída excesivamente dramática de la actividad económica.

Según el presidente De la Madrid,

... el Programa de Aliento y Crecimiento... busca el desarrollo con estabilidad, elemento este último indispensable para dar viabilidad a la estrategia. El programa refleja un cambio en las prioridades; hacia afuera, el objetivo básico es la exigencia de recursos para nuestro desarrollo, que ya no permite el cumplimiento rígido de las obligaciones pactadas; hacia adentro, la prioridad es una política activa para la recuperación económica, que sea congruente con la lucha anti-inflacionaria. Esta es la única estrategia compatible con el principio básico de defender la capacidad de desarrollo de nuestro país. (92)

(92) De la Madrid, 1986 b, p. 766.

El PAC fue anunciado conjuntamente por los secretarios de Hacienda, Gustavo Petricioli, y de Programación y Presupuesto, Carlos Salinas de Gortari. El Secretario de Hacienda explicó que "la baja reciente de los precios del petróleo, el abatimiento de las cotizaciones internacionales de casi todas las materias primas y el no haber dispuesto de recursos externos netos durante los pasados 18 meses, significa no sólo una enorme adición a los problemas que se venían enfrentando sino, de hecho, una nueva crisis." (93) El secretario estimó la caída de ingresos petroleros en el equivalente a cinco puntos del ingreso nacional, es decir un monto igual al de toda la nómina del sector público y de casi el doble de la inversión pública. Manifestó que los objetivos de las nuevas medidas son:

defender producción y empleo, sentando bases para la recuperación sostenida; controlar la inflación generada por la nueva crisis petrolera; alentar de manera decidida la inversión privada y el saneamiento de las empresas de los particulares; lograr mayores ingresos de nuestras exportaciones; proceder a modificar los términos de renegociación de la deuda externa; avanzar en el fortalecimiento de las finanzas públicas y abrir un espacio a las inversiones indispensables, a través del aceleramiento del cambio estructural, y defender los salarios reales. (94)

(93) Cfr. "Se anuncia el Programa de Aliento y Crecimiento (PAC)", en Comercio Exterior, julio de 1986, p. 580.

(94) Ibidem.

El PAC es más que nada una declaración de intenciones de la política económica, que no establece metas ni acciones concretas, salvo el fundamental objetivo de lograr una recuperación moderada del crecimiento para 1987 y 1988 (entre 3 y 4% anual como mínimo), sin por ello adoptar una estrategia expansionista ni disminuir el control del gasto público (aunque sin perjudicar gastos prioritarios, como los sociales). Las principales líneas de acción anunciadas fueron:

- . Cambiar los términos de la renegociación de la deuda externa, partiendo de las necesidades, prioridades y objetivos nacionales, lo que exige una concertación con los acreedores para adecuar el servicio de la deuda a la capacidad de pago de la economía en condiciones de un crecimiento moderado.
- . Modificar la política crediticia para liberar el financiamiento al sector privado y buscar una baja en las tasas de interés.
- . Proteger la planta productiva y los empleos existentes y estimular ampliamente la inversión privada.
- . Reestructurar la política fiscal para evitar la evasión y la elusión, y mantener una política de precios y tarifas realista.

En efecto, el 22 de julio Petricioli presentó formalmente una nueva Carta de Intención al FMI. La Carta recogía, sumamente diluidos, algunos de los planteamientos presidenciales del 21 de febrero. El primero es que el programa económico para 1986-1987 contenido en la Carta está diseñado para lograr un crecimiento, moderado pero sostenido y con estabilidad financiera. (95)

(95) Lo mismo preveía la Carta de Intención de 1982, y nunca se cumplió.

El segundo es que el FMI aceptaba medir el esfuerzo fiscal en términos del déficit operacional del sector público, que se mide como el déficit financiero total menos el componente inflacionario del servicio de la deuda interna en moneda nacional; esto es, se eliminaban las variaciones que pudieran tener los pagos sobre la deuda interna -debido a eventuales alzas de las tasas de interés- de las condiciones acordadas con el Fondo. Por último, se logró ligar el financiamiento a otorgar a México con los precios del petróleo, principal producto de exportación. El acuerdo se diseñó para operar mientras la mezcla promedio de petróleo mexicano de exportación obtuviese un precio de entre 9 y 14 dólares por barril. Si el precio cayese por debajo de los nueve dólares por barril, se dispondría de recursos financieros adicionales por un monto equivalente al de la pérdida de ingresos por exportación de petróleos. Si el precio del barril de petróleo aumentase por encima de los catorce dólares, el aporte financiero externo se reduciría en la misma cuantía en que aumentasen los ingresos por exportación. (96)

La importancia del nuevo acuerdo con el FMI radicó en que el Fondo se constituyó en principal impulsor de una "operación rescate" para México, impulsando a otros organismos financieros multinacionales a conceder nuevos fondos a México, y casi obligando a los bancos privados a comprometerse en el paquete de rescate. De esta

(96) "Se dio a conocer el acuerdo con el FMI y viene otro ciclo de 'ajustes', en Proceso, 508, 28.7.86, pp. 24-26.

manera se comentó que el nuevo acuerdo del FMI con México habría representado un cambio en las políticas crediticias del Fondo, que en vez ya de buscar producir o agudizar la recesión como medio de sanear la balanza de pagos, pretendería ahora inducir un crecimiento moderado y orientado hacia la exportación como vía alterna para lograr el mismo objetivo (el saneamiento de la balanza de pagos), dentro de las ideas del llamado "plan Baker".

El propio secretario Petricioli calificó de innovador el acuerdo logrado con el FMI, porque por primera vez ese organismo apoyó un programa de recuperación económica y cambio estructural, y agregó que el FMI y el Banco Mundial cambiaron las reglas, con flexibilidad respecto del programa económico de México. (97)

Para la CEPAL, el paquete financiero acordado con México nació del temor de los acreedores a las consecuencias directas que para ellos podría tener una eventual moratoria mexicana, así como a los efectos de demostración que tal moratoria y una ruptura con el FMI podrían producir en otros países latinoamericanos.

Siempre según la CEPAL, el paquete

dio forma concreta a los principios expuestos en el Plan Baker. A cambio de convenir en un programa de ajuste del FMI que suppose importantes reformas para liberalizar la economía, México

(97) "Seguirá el financiamiento externo como apoyo complementario al desarrollo", en El Día, 23.10.86, p. 2.

recibió una garantía explícita de crecimiento de 3 - 4% para 1987. La principal novedad es que el financiamiento global se ajustará a las necesidades de crecimiento económico y no a la inversa... (98)

Así, en el mismo acto celebrado en Washington en que México presentó su carta de intención (22.VII.86), se comprometieron preliminarmente créditos por 3641.3 MD. El FMI aportaría 1600 MD, la mitad a ser liberada en septiembre y el resto en dieciocho meses en entregas trimestrales cuyo monto será determinado por el comportamiento de la economía mexicana y la evolución de los precios internacionales del petróleo. El Banco Mundial otorgará 2000 MD en diversos créditos, y el BID otros 41.3 MD. Al día siguiente, la Commodity Credit Corporation (organismo del gobierno estadounidense dedicado principalmente a financiar sus exportaciones de alimentos) anunció un crédito por 1000 MD adicionales. Con todo, las cantidades acordadas fueron sustancialmente inferiores a los 12000 MD que el secretario Petriciol consideró que México requeriría en 1986 y 1987 para impulsar su crecimiento económico.

El 25 de agosto, luego de un amplio debate nacional (que se había en realidad iniciado durante el sexenio de López Portillo), México ingresó al Acuerdo General sobre Aranceles y Tarifas (GATT), con la declarada intención de abrir su economía a la competencia internacional, estimular a su planta productiva e incrementar sus

(98) Balance 1986, pp. 8-9.

exportaciones, particularmente las de manufacturas.

Sólo dos días después, el 27 de agosto, como el FMI no aprobaba formalmente todavía el nuevo convenio y las negociaciones con los bancos privados estaban estancadas, México obtuvo un crédito-puente de 1,600 MD, de los cuales 850 MD fueron hechos disponibles inmediatamente. El crédito se integró así: Banco Internacional de Pagos, 400 MD; bancos privados, 500 MD; Departamento del Tesoro y Federal Reserve de los Estados Unidos, 545 MD; Brasil, Argentina Colombia y Uruguay, 155 MD.

Las conversaciones con los banqueros se aligeraron cuando el 8 de septiembre el directorio ejecutivo del FMI aprobó formalmente el crédito de 1,600 MD para México.

El 17 de septiembre el Club de París hizo saber que México había reestructurado el servicio de 1,800 MD en deudas con los Estados de 13 países acreedores. El 24 de septiembre se anunció en Japón que el Eximbank de dicho país concedería a México un crédito de 1,000 MD. Finalmente, el primero de octubre se llegó a un acuerdo con los bancos comerciales. Sin embargo, este acuerdo no alcanzaría a entrar en vigor en 1986 ya que la aprobación formal del mismo por aproximadamente un centenar de pequeños y medianos bancos privados acreedores se dilató grandemente.

El acuerdo disponía reprogramar el servicio de 44,000 MD

queó tanto el arribo de los fondos privados como el de los fondos multilaterales.

Mientras se renegociaba infructuosamente en el exterior tratando de salvar la brusca caída de los ingresos de divisas y de las aportaciones de PEMEX al erario público, resultantes de la profunda baja de los precios internacionales del petróleo, en el interior la economía se alejaba completamente de las metas previstas para 1986, produciéndose un rebrote de la inflación, un alza de las tasas de interés y una contracción de la producción y el empleo.

La situación se hizo tan grave para los trabajadores, que el movimiento obrero oficial forzó que los aumentos al salario mínimo se hicieran más frecuentes durante 1986, introduciéndose prácticamente una pauta de revisión trimestral de los mismos, que sin embargo no alcanzó a recuperar y ni siquiera a mantener su poder adquisitivo. De esta forma, los salarios mínimos fueron incrementados en un 33.1% en enero y un 25.1% en junio. En octubre, la CTM emplazó a huelga a miles de empresas para solicitar un incremento salarial de emergencia, lo que forzó al gobierno a convocar a la Comisión Nacional de Salarios Mínimos para que ésta fijase un porcentaje de incremento que sirviese como pauta en las revisiones contractuales. El aumento al mínimo finalmente dispuesto en octubre de 1986 fue de 21%. Según el INEGI, a fines de agosto la tasa de

desempleo abierto ponderada en 16 ciudades del país se situó en 4.3%. (99)

El clima de desconfianza en la política económica impulsó a los ahorristas a retirar sus fondos del sistema bancario y colocarlos en el dólar y la bolsa de valores. El dólar libre estuvo muy solicitado a partir de marzo/abril, aun cuando el crecimiento de su cotización fue menor que el del IPC. La bolsa, por su lado, experimentó un notable auge en 1986, evidenciado en el hecho de que el índice de precios y cotizaciones subió 320% de diciembre a diciembre. (100)

Tratando de sostener la captación bancaria y de evitar presiones adicionales contra el peso en el mercado cambiario, el gobierno decidió aumentar las tasas de interés. Pese a su alza, las tasas de interés pagadas a los ahorristas se mantuvieron negativas durante la mayor parte del año. Por lo tanto, no se impidió la reducción de la captación bancaria, pero el encarecimiento del crédito agravó el clima recesivo.

Cabe señalar, por último, que durante el segundo semestre se aceleró la devaluación del peso en el mercado controlado, de modo que a fines de diciembre los tipos controlado y libre quedaron prác-

(99) "El desempleo urbano desciende: Inegi", en El Día, 27.10.86, p. 8.

(100) Rodolfo Canto, "Auge especulativo a costa de todos", en Uno más Uno, 18.2.87, p. 13.

ticamente unificados. Ello tuvo como objetivo alentar las exportaciones y desalentar prácticas de sub y sobre-facturación.

Resultados

Datos preliminares estiman una caída del PIB del orden de 4% en 1986. (101) Según estimaciones formuladas antes de finalizar el año, la inversión bruta fija caería 19.8%; la inversión pública lo haría en 21.6%, situándose por debajo del nivel alcanzado en 1978, y la privada en 18.8%, ubicándose también por debajo del nivel de 1978. (102) Otras estimaciones publicadas antes de finalizar el año informaron que la producción industrial sufrió una contracción de 4.1% en los primeros siete meses del año, y que era previsible una caída acumulada de la misma, al término de 1986, de 6.5%. (103)

La caída del nivel de actividad y la política monetaria restrictiva seguida durante la mayor parte del año no alcanzaron a neutralizar las tendencias inflacionarias. El crecimiento del IPC alcanzó por primera vez a los tres dígitos, al incrementarse en 105.7%

(101) Balance 1986, cuadro 2.

(102) David Colmenares Páramo, "Signos y señales", en El Día, 15.9.86.

(103) "La contracción en la producción de la industria mexicana llegó al 4.1%", en El Día, 26.9.86, p. 8.

de diciembre a diciembre. Los productos básicos sujetos a control de precios, que son consumidos preferencialmente por los sectores populares, experimentaron un alza todavía mayor: 121.8%. (104)

El salario real cayó 8.5%, pese a que durante el año el salario mínimo nominal experimentó tres incrementos. Se estima que el empleo decreció 1.5%. (105)

La caída de los ingresos y de los impuestos pagados por PEMEX, junto con la elevación del servicio de la deuda interna causada por el alza de las tasas de interés, incrementaron notoriamente el déficit del sector público, que llegó a 16% del PIB. (106)

Efecto de la política monetaria restrictiva seguida durante la mayor parte del año fue el hecho de que el circulante creciese sólo 67.9% de diciembre a diciembre, esto es, a una tasa sensiblemente menor a la de inflación. Sin embargo, cabe señalar que del total de la emisión primaria de dinero, más de la mitad se efectuó en el último mes del año, lo que evidencia las dificultades del Estado para balancear sus cuentas. (107)

(104) "La inflación en productos básicos controlados llegó en 1986 a 121.8%", en El Día, 28.1.87, p. 10.

(105) Balance 1986, p. 6.

(106) "Estimó Hacienda inflación de 115% durante 1986", en El Día, 16.10. 86, p. 8.

(107) "El manejo de tasas de interés permitió retener los capitales nacionales", en El Día, 13.1.87, p. 8.

La restricción del circulante se reflejó en la reducción del dinero y del crédito disponibles en términos reales, por lo que las tasas de interés se elevaron a niveles sin precedentes. El costo porcentual promedio de la captación bancaria (CPP) se elevó casi 30 puntos por sobre el nivel registrado al cierre de 1985, para llegar al 95.33% en diciembre de 1986. (108)

La escasez y el alto costo del crédito alentaron el retorno de algunos capitales mexicanos fugados al exterior. Se estima que la repatriación de capitales habría alcanzado a los 2000 MD. (109)

La devaluación del tipo de cambio controlado (148.6%) fue sensiblemente mayor que la inflación, por lo que se acrecentó el margen de subvaluación del peso en el mercado controlado. A fines del año, el dólar se cotizaba a 925.30 pesos en dicho mercado, mientras que la paridad real de equilibrio era de 645,63 pesos, lo que implicó una subvaluación del peso de 43.3% (la subvaluación en enero de 1986 había sido de 17.5%). En el mercado libre el peso se de-

(108) "No se han eliminado las presiones inflacionarias en la economía mexicana", en El Día, 9.2.87, p. 8.

(109) Información del presidente de la Confederación Nacional de Cámaras de Comercio, en "La Concanaco no se compromete a extender el proyecto de apoyo a la economía familiar", en El Día, 28.1.87, p. 10.

valuó 94.1% a lo largo del año, (110) con lo cual a fines de diciembre el tipo de cambio era similar en el mercado controlado y el libre. En la práctica, ello significó la unificación del mercado cambiario.

Las cuentas externas arrojaron un marcado deterioro. La aguda caída de los precios internacionales del petróleo y la reducción de las ventas externas adoptada por la OPEP y secundada por México causaron que los ingresos por exportación de petróleo cayesen 58%. Las exportaciones no petroleras, estimuladas por la subvaluación del peso, se incrementaron en 34%, y superaron por primera vez en muchos años a las exportaciones de energéticos. Sin embargo, el conjunto de las exportaciones de bienes cayó 28% respecto de 1985. Como las importaciones se redujeron a ritmo sensiblemente inferior (12%), el saldo positivo de la balanza comercialdecreció 54% respecto de 1985, para situarse en 3888 MD. (Véase Cuadro M-24.)

Según estimaciones de la CEPAL, la balanza de servicios arrojó un déficit de 1430 MD (167% más que en 1985), y los pagos netos de utilidades e intereses alcanzaron a 7230 MD (18% menos que en 1985). Luego de cuatro años de superávit, la cuenta corriente volvió a arrojar un déficit, por 3500 MD. (111)

(110) "Banxico: 1986 fue el año de mayor deterioro en la relación peso-dólar", en El Día, 6.2.87, p. 8.

(111) Balance 1986, cuadros 12 y 13.

Cabe anotar, por último, que la deuda externa desembolsada sobrepasó por primera vez los 100000 MD. (112)

.

Ni las secuelas sociales de los terremotos de 1985 ni la drástica caída de los precios del petróleo producida en 1986 llevaron al gobierno a modificar el rumbo seguido. Pero sí se hizo más evidente para los sectores trabajadores que éste no era el rumbo correcto, y que había una gran distancia entre las declaraciones de intención del gobierno y la evolución real de la economía.

A la agravación de la crisis, el gobierno respondió acentuando la rigurosidad antipopular de las medidas de ajuste y reafirmando la inspiración neoclásico/monetarista de la política económica que se había venido siguiendo desde diciembre de 1982.

Se priorizó la transferencia de empresas estatales al sector privado, se continuó recortando el gasto público, no se hicieron esfuerzos serios por aumentar los ingresos tributarios (por lo que el déficit creció pese al recorte de los gastos), se promovió con todo empeño la inversión extranjera directa y la instalación de maquiladoras, se continuó solicitando préstamo externo y se mantuvieron -pese a algunos escarceos verbales- buenas relaciones con los acreedores, se comprimió aún más el salario real de los trabajadores y se redujo el nivel de la actividad económica interna. Todo ello con el objetivo principal de servir la deuda externa.

El propio presidente había afirmado en su discurso del 21 de febrero que era necesario ajustar el servicio de la deuda a la (112) Ibidem, cuadro 15.

capacidad real de pago del país, y que no abatiría los salarios reales de los trabajadores. Los salarios reales se redujeron, y no se produjo ningún ajuste importante al servicio de la deuda, ya que la reprogramación del mismo se efectuó sin apartarse mayormente de los cánones hasta entonces seguidos.

Las metas de la política económica planteadas para 1986 (Cuadro M-20) en su mayor parte no fueron cumplidas, como tampoco fueron cumplidas las intenciones del PAC: proteger el empleo y la planta productiva, reducir las tasas de interés, incrementar la recaudación impositiva, obtener nuevos términos de negociación (irónicamente, sí se obtuvieron nuevos términos de negociación, pero no los fondos correspondientes).

Pese a los desfavorables resultados del año y al completo divorcio que se dio entre lo programado y la evolución real, la conducción económica insistió en que México se hallaba en el camino correcto. Los cada vez más agudos problemas de la economía mexicana fueron achacados por el gobierno no a sus políticas, sino a la caída de los precios del petróleo. Por ejemplo, el secretario de Programación y Presupuesto sostuvo:

No hay que confundirnos: la inflación que hoy vivimos y la recesión que enfrentamos deriva de la caída de los precios del petróleo y no de la estrategia del gobierno... han sido la acción eficaz y oportuna del gobierno y la solidaria ac-

ción de la sociedad las que han impedido que la terrible caída del petróleo se traduzca en un problema mayúsculo. (113)

El propio presidente De la Madrid afirmó:

Algunos miembros de la sociedad han venido haciendo un diagnóstico correcto de los problemas a que hoy nos enfrentamos. Pero al determinar sus causas, parece implicarse que ellos se originan por la política adoptada. Lo anterior es incorrecto; la causa fundamental del proceso inflacionario y recesivo que hoy sufrimos es la drástica caída de los ingresos petroleros. Por esto no pueden presentarse los problemas actuales como mera secuela de los de ayer o derivados de la política económica adoptada en los tres primeros años. Reitero que las acciones decididas que entonces realizamos evitaron males mayores y nos permiten ahora enfrentar el nuevo problema del petróleo apoyados en bases más firmes.

La estrategia que propusimos al principio sigue siendo válida... No abandonaremos esta estrategia, aunque seguiremos revisando la táctica para encarar el nuevo reto que vivimos. (114)

(113) "La inflación que vivimos deriva de la caída de los precios del hidrocarburo", en El Día, 8.8.86, p.7.

(114) Miguel de la Madrid Hurtado, 1986 b, p. 766.

CUADRO M-24

LOS AÑOS DE LA CRISIS: EVOLUCION DE ALGUNAS VARIABLES

Año	PIB	Inversión bruta fija	Inflación (INPaC)	Cuenta Corriente	Déficit público	Expansión del circulante
1982	- 0.5	-15.9	98.8	- 6416	17.6	62.1
1983	- 5.3	-27.9	80.8	- 5151	8.9	41.4
1984	3.7	7.3	59.2	3704	8.7	63.0
1985	2.7	5.4	63.7	298	9.9	54.8
1986(e)	- 4.0	nd	105.7	- 3500	16.0	67.9

Fuente: CEPAL, Notas para el estudio 1985, cuadro 1.

Balance 1986, cuadros 2 y 13, e informaciones periódicas.

CUADRO M-25
EVOLUCION DE LAS REMUNERACIONES Y EL EMPLEO, 1982-1986

Año	Sueldos y salarios mínimos reales, mes de diciembre (base: 1976=100)	Tasa de variación	Desempleo (% de la PEA)
1982	70.0	- 4.3	4.2
1983	55.9	-23.0	6.8
1984	55.1	- 6.4	6.0
1985	51.6	- 1.6	4.7
1986	47.2*	- 8.5	nd

Fuente: CEPAL, Notas para el estudio 1985, Cuadro 18, y Balance 1986, p. 6.

*Nuestra estimación, sobre información preliminar de CEPAL.

CUADRO M-26

MEXICO: BALANZA DE MERCANCIAS, 1982-1986
(millones de dólares)

Total exportaciones fob	1982	1983	1984	1985	1986
Exportaciones de hidrocarburos	16 362	15 881	16 441	14 660	6 259
Petróleo crudo	15 623	14 793	14 968	13 309	5 532
Otros	739	1 088	1 473	1 351	727
Exportaciones no petroleras	5 719	6 439	7 755	7 206	9 501
Principales tradicionales	1 670	2 082	2 238	1 999	2 617
Principales no tradicionales	2 037	2 700	4 076	4 101	6 884
Otros	2 012	1 657	1 441	1 106	--
Total exportaciones fob	22 081	22 320	24 196	21 866	15 759
Total importaciones fob	14 434	8 554	11 254	13 460	11 871
Bienes de consumo	1 517	614	848	1 075	nd
Bienes intermedios	8 415	5 740	7 833	9 162	nd
Bienes de capital	4 502	2 197	2 573	3 223	nd
Otros	--	3	--	--	--
(Públicas)	(5 400)	(4 307)	(4 790)	(4 354)	nd
(Privadas)	(9 034)	(4 244+)	(6 464)	(9 106)	nd
Saldo	7 647	13 766	12 942	8 406	3 888

Fuentes: Para 1983 a 1985, Notas para el estudio 1985, cuadros 12 y 13.
Para 1982, Notas para el estudio 1984, cuadros 11 y 12. Para 1986, "El superávit comercial mexicano en 1986 fue 50.5% inferior al del año anterior", en El Día, 21.1.87, p. 10.

+ Hay un error en la fuente: esta cifra no balancea.

CUADRO M-27
MEXICO: BALANCE DE PAGOS
(MD)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985 a/
<u>Balance en cuenta corriente</u>	-8 306	-14 075	-6 416	5 151	3 704	298
Balance comercial	-2 225	-4 658	6 302	14 494	13 869	8 852
Exportaciones de bienes y serv.	23 458	28 884	26 168	27 183	30 025	27 658
Bienes fob	16 067	19 938	21 230	22 320	24 196	21 866
Servicios reales	7 390	8 947	4 938	4 863	5 829	5 792
Transporte y seguros	446	476	425	467	530	548
Viajes	5 243	6 346	2 639	2 727	3 278	2 900
Importaciones de bien.y servs.	25 683	33 542	19 866	12 689	16 155	18 806
Bienes fob	18 897	24 038	14 434	8 553	11 254	13 460
Servicios reales	6 789	9 505	5 431	4 136	4 901	5 346
Transporte y seguros	1 934	2 389	1 730	1 275	1 354	1 380
Viajes	4 174	6 155	2 208	1 581	2 174	2 262
Servicios de factores	-6 209	-9 531	-12 815	-9 466	-10 339	-8 762
Utilidades	-1 387	-1 898	-1 390	-380	-454	-618
Intereses recibidos	1 022	1 386	1 324	1 280	2 054	1 728
Intereses pagados	-5 476	-8 384	-12 374	-10 286	-11 912	-9 917
Otros	-368	-635	-377	-80	-27	45
Transf.unilaterales privadas	131	114	99	123	175	208
<u>Balance en cuenta de capital</u>	9 262	15 151	2 843	-3 118	-1 570	-2 722
Tranferencias unilat.oficiales	144	175	198	179	201	243
Capital de largo plazo	7 776	13 044	10 404	4 730	2 636	295
Inversión directa	2 185	2 537	1 656	460	392	491
Inversión de cartera	-75	987	946	-625	-625	-667
Otro capital a largo plazo	5 666	9 521	7 803	4 895	2 870	471
Sector oficial	655	618	2 775	4 256	2 849	-9
Préstamos recibidos	1 149	1 803	3 158	5 195	2 849	1 997
Amortizaciones	-494	-1 185	-384	-938	-	-2 006
Bancos comerciales	1 134	2 974	604	1 422	474	480
Préstamos recibidos	2 559	4 736	3 819	2 373	1 464	1 570
Amortizaciones	-1 425	-1 764	-3 215	-951	-991	-1 090
Otros sectores	3 877	5 929	4 424	-783	-452	...
Préstamos recibidos	5 491	7 912	7 979	1 417	907	...
Amortizaciones	-1 627	-1 624	-3 387	-2 080	-1 366	...
Capital de corto plazo	5 113	10 163	2 442	-7 050	-4 170	-1 571
Sector oficial	-	-	1 217	-1 216	-	-
Bancos comerciales	2 317	6 127	-1 417	340	336	-800
Otros sectores	2 796	4 036	-2 242	-6 174	-4 506	-771
Errores y omisiones	-3 770	-8 595	-5 316	-972	-238	-1 689
<u>Balance global</u>	956	1 076	-3 573	2 033	2 134	-2 424
Variac.tot.de reserv.(-sig.aumento)	-938	-762	3 469	-2 045	-2 148	2 328
Oro monetario	-4	-7	7	-5	125	...
Derechos esp.de giro	56	-34	172	-17	20	...
Posición de reservas del FMI	-127	-60	187	-95	95	...
Activos en divisas	-727	-662	2 881	-2 967	-3 488	...
Otros activos	-	-	-	-	-	-
Uso del crédito del FMI	-136	-	222	1 039	1 100	...

Fuente: CEPAL, Notas para el estudio 1985, cuadro 14.

a/ Cifras preliminares.

CUADRO M-28
MEXICO: INDICADORES DEL ENDEUDAMIENTO EXTERNO

1980 1981 1982 1983 1984 1985a/

(Miles de millones de dólares)

Deuda externa pública

Saldos	33.8	53.0	58.9	62.6	69.4	72.1
Mediano y largo plazo	38.3	42.2	49.6	52.8	69.0	71.6
Corto plazo	1.5	10.8	9.3	9.8	0.4	0.5
Desembolsos	4.5	20.4	6.3	4.6	7.8	4.7
Servicio	4.5	6.6	8.8	8.2	9.6	6.3
Amortizaciones	0.5	1.2	0.4	0.9	1.0	2.0
Intereses	4.0	5.4	8.4	7.3	8.6	4.3

Deuda externa total

Saldos	50.7	74.9	87.6	93.8	96.7	97.8
Desembolsos	14.5	28.8	17.5	12.5	5.3	4.2
Servicio	9.0	13.0	19.7	10.2	14.3	13.0
Amortizaciones	3.5	4.6	7.0	4.0	2.4	3.1
Intereses	5.5	8.4	12.4	10.3	11.9	9.9

Porcentajes

Relaciones

Deuda externa total/exportaciones de bienes y servicios	216.1	259.3	334.8	345.1	222.1	353.6
Servicio/exportaciones de bienes y servicios	38.3	22.9	75.3	37.5	59.1	47.0
Intereses netos/exportaciones de bienes y servicios	23.4	29.1	47.4	38.0	39.6	35.8
Servicios/desembolsos	62.1	45.1	112.6	81.6	269.8	309.5

Fuente: CEPAL Notas para el estudio 1985, cuadro 15.

a/ Cifras preliminares.

CUADRO M-29
 SUBVALUACION DEL TIPO DE CAMBIO
 CONTROLADO 1983-1986 (%)

Mes	1983	1984	1985	1986
Enero	20.7	6.5	-7.9	17.5
Febrero	18.3	4.2	-9.5	21.9
Marzo	17.4	2.7	-9.5	25.0
Abril	15.1	1.4	-9.2	19.7
Mayo	15.0	0.9	-8.5	27.5
Junio	14.7	-0.07	-8.0	18.9
Julio	13.4	-0.8	9.8	30.2
Agosto	13.1	-0.6	9.5	38.0
Septiembre	12.7	-1.0	10.6	41.1
Octubre	13.9	-1.8	12.5	43.4
Noviembre	10.9	-2.8	15.0	44.0
Diciembre	9.7	-3.8	16.9	43.3

Fuente: Banco de México, cit. en "Banxico: 1986 fue el año de mayor deterioro en la relación peso-dólar", en El Día, 6.2.87, p. 8.

NOTA: signo negativo significa sobrevaluación.

CUADRO M-30

PRODUCTO INTERNO BRUTO, VALOR Y TASAS DE CRECIMIENTO

Años	Valor (miles de millones de pesos de 1970)	Tasa de crecimiento
1976	635.8	4.23
1977	657.7	3.45
1978	712.0	8.26
1979	777.2	9.16
1980	841.9	8.32
1981	908.8	7.96
1982	903.8	-0.55
1983	856.2	-5.27
1984	885.9	-3.47

Fuente: Banco de México, Informe anual 1984, apéndice estadístico, cuadro 1.

14. Reconversión industrial: ¿una salida a la crisis?

En secciones anteriores fueron examinadas y evaluadas en términos de sus resultados las principales medidas de política económica de corto plazo con las que los sucesivos gobiernos de López Portillo y De la Madrid intentaron remontar -sin éxito visible- la crisis. El segundo de estos gobiernos intentó también -y así lo anunció desde un principio- actuar en el largo plazo, induciendo una transformación estructural de la economía mexicana. Dicha transformación estructural será el objeto de la presente sección.

El Plan Nacional de Desarrollo

El documento oficial que más claramente expone la necesidad de una transformación estructural es el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 (PND), anunciado el 30 de mayo de 1983. El PND contiene un diagnóstico que reconoce las causas estructurales -y ya no meramente financieras- de la crisis y plantea una serie de medidas de mediano plazo que permitirían realizar cambios estructurales profundos que reorienten la economía mexicana en el futuro.

Revisando las metas de corto plazo del PIRE, el PND previó una caída del PIB de entre 2% y 4% en 1983 (PIRE: crecimiento cero),

un crecimiento de entre 0 y 2.5% en 1984 (PIRE: 3%), y la recuperación de un ritmo de crecimiento medio de entre 5 y 6% para los años 1985 a 1988. Para lograr servir adecuadamente la deuda externa (cuyo servicio se estimó en 5% del PIB para 1985-88), sería necesario que el déficit de cuenta corriente no excediese del 1.5% del PIB. Para lograr estos resultados en la cuenta corriente, las exportaciones no petroleras debían crecer a una tasa real de 10% anual, y las importaciones no deberían hacerlo por encima de 8 ó 10%. Las finanzas públicas serían reorganizadas para lograr un déficit público equivalente a un 4% del PIB para 1988.

Como tantos otros planes y programas formulados en México, el PND mezcla metas de corto plazo con objetivos de largo plazo sumamente difusos y con delcaraciones de principios que sólo buscan revestir de legitimidad popular a unas metas concretas que van contra los intereses inmediatos y mediatos de los trabajadores. Por ejemplo, el PND enfatizó la "rectoría económica del Estado" y destacó los aspectos sociales y redistributivos del crecimiento. Los sistemas de producción y distribución deberían ser mejorados y descentralizados para mejorar el empleo y abaratar la vida. Se instrumentarían nuevos métodos de financiamiento al desarrollo. Los incentivos a la producción se reducirían, aunque serían automáticos para proyectos relacionados con la producción de bienes básicos, expor-

taciones, desarrollo regional o creación de empleos. La inflación sería mantenida bajo control por la vía de reducir la demanda agregada, aunque se tendría especial cuidado en proteger a las clases desposeídas. La protección aduanera sería eliminada gradualmente y el sistema de permisos previos de importación sería reemplazado por controles arancelarios, como forma de hacer competitiva la industria nacional.

Dentro del cúmulo de metas, objetivos y declaraciones que contiene, se ha podido ir destacando, a la luz de las decisiones instrumentadas en los años que siguieron a su adopción, que el PND y el gobierno De la Madrid buscan realmente una reorientación de la economía y la sociedad que permita al capitalismo mexicano superar su crisis y obtener un nuevo modo de inserción en la división internacional del trabajo. Así, según la CEPAL, en el largo plazo

el PND apunta a lograr cambios estructurales en el aparato productivo (con el fin de mantener la economía en una expansión sostenida por medio de la ampliación del mercado interno), una inserción más eficiente en la economía internacional y la generación de fuentes permanentes de trabajo. (15)

Según Adolfo Gilly, ante la crisis del desarrollo sustitutivo de importaciones,

la respuesta del gobierno está formulada en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988: el país necesita exportar y desplazar el centro de gravedad de sus exportaciones de los productos

(15) CEPAL, Estudio 1983, pp. 1 y 2.

primarios y el petróleo a las manufacturas. El desafío significa, nada más y nada menos, entrar a una nueva fase del desarrollo capitalista mexicano. A parece tanto más urgente cuanto que no sólo se ha agotado el dinamismo de la fase precedente, sino que también se está ensanchando la brecha tecnológica, en primer lugar con el vecino Estados Unidos y con los países industrializados en general, y en segundo lugar con países de similar nivel de desarrollo en América Latina, como Brasil, que ya han avanzado en el proyecto de sustitución de exportaciones que México encara actualmente. (116)

En síntesis: puede afirmarse que la transformación estructural es conceptualizada por el PND en el sentido de dar mayor modernidad y eficiencia a la planta productiva, alcanzar niveles de competitividad internacional y obtener mayores cantidades de divisas por concepto de exportación de manufacturas, dentro de lo que genéricamente se ha venido denominando "reconversión industrial". Esta interpretación resulta confirmada por diversas medidas de apertura a las importaciones, de promoción de la IED en las industrias maquiladoras y en otras actividades orientadas hacia la exportación, por el ingreso de México al GATT, y por pronunciamientos públicos de altos funcionarios del gobierno.

(116) Gilly, p. 13.

El gobierno y la reconversión industrial

El propio presidente De la Madrid, el 15 de octubre de 1986, declaró que México está iniciando todo un proceso de cambio integral para no quedarse rezagado frente al resto del mundo, y que su gobierno apoyará la modernización, la reconversión industrial y la descentralización de la vida nacional. Añadió que el gobierno federal está en la mejor disposición de fomentar las exportaciones, ampliar la industria de la maquila y llevar a efecto la reconversión industrial abandonando los esquemas de proteccionismo industrial que hicieron perder al país capacidad exportadora de bienes y servicios suficientes para financiar en forma sana las importaciones. Estableció que esta incapacidad no podría ya ser sustentada o suplida aumentando las exportaciones de petróleo ni haciendo uso intenso del crédito del exterior.(117)

Con estas y otras declaraciones similares, el presidente se colocó a la cabeza de la cruzada gubernamental por la "reconversión industrial". Un desarrollo amplio del pensamiento oficial sobre el particular se encuentra en el Cuarto Informe de Gobierno (1.IX. 1986). En esta ocasión, el presidente expresó lo siguiente sobre

(117) "México inicia todo un proceso de cambio integral: De la Madrid" en El Día, México, 16.X.86, pp. 1 y 3.

la apertura de la economía y su papel en la transformación estructural:

En diciembre de 1982 la economía mexicana se encontraba altamente protegida, lo que generaba ineficiencia y abusos en perjuicio del consumidor. El sistema de protección se basaba en el uso extensivo de permisos de importación: 65% de las fracciones de la tarifa de importación, que representaron 80% del valor de las importaciones en ese año, se encontraban sujetas a esta restricción y los niveles de las tarifas arancelarias mostraban rangos muy abiertos. Al finalizar 1985, 90% de las fracciones de la tarifa de importación quedó exento de restricciones cuantitativas [permisos de importación], y permanecen bajo control únicamente los bienes estratégicos, los artículos básicos imprescindibles y los suntuarios.

En abril de 1986, continuando un proceso iniciado con anterioridad, se anunció una disminución en las tarifas arancelarias. Los niveles de arancel a la importación se encuentran ahora en un rango más adecuado, y muestran un significativo avance en comparación con el anterior. El arancel máximo se redujo de 100 a 50 por ciento.

Estas medidas forman parte de una estrategia de cambio estructural, cuyos resultados deben traducirse en un crecimiento autosostenido que reduzca la vulnerabilidad externa y conforme un sector industrial eficientemente integrado hacia adentro, articulado con la economía nacional y más competitivo en el exterior; en suma, se trata de que el comercio exterior se convierta en el motor de un crecimiento más autónomo y más igualitario...

En este contexto se ubican las negociaciones llevadas a cabo para la adhesión de nuestro país al Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio [GATT]... (118)

En el mismo informe, el presidente resumió así los principales aspectos del cambio estructural a encarar:

Los cambios de fondo en la estructura económica y la participación social para organizar el proceso productivo y distributivo definidos en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 permitirán reencauzar nuestro crecimiento sobre bases duraderas de equidad y eficiencia. Estos cambios abarcan, entre otros: adecuar el tamaño del sector público; acelerar la descentralización de la vida nacional; aumentar la competitividad del aparato productivo nacional frente al exterior; activar la reconversión industrial, y fortalecer las finanzas públicas y el ahorro interno. (119)

En lo que sigue, examinaremos las políticas públicas y sus resultados en algunas de estas áreas.

(118) De la Madrid, 1986 b, p. 763.

(119) Ibidem.

Tamaño del sector público

Según el propio Cuarto Informe, el gasto público -excluyendo el servicio de la deuda- experimentó una reducción de 40% en términos reales desde 1981. Ello permitió -siempre descontando el servicio de la deuda- transformar el déficit operacional del sector público en un superávit, que en 1983 fue de 3.3% con respecto al PIB, creció a 5.8% en 1985 y probablemente sea de 4% en 1986. Mientras por un lado se reducían el gasto y el déficit del sector público, se reducía también su tamaño, vendiéndose, liquidándose o fusionándose un total de 205 entidades, y encontrándose en similar proceso otras 261, lo que deja un saldo de alrededor de 700 entidades públicas, comparadas con las 1155 que existían en 1982.

Sin embargo, la reducción del tamaño del sector público no implica necesariamente una reducción del papel del Estado en la regulación del sistema económico, como se verá en el capítulo 8.

Descentralización

Desde aproximadamente 1950, la ciudad de México (y en menor medida las de Guadalajara y Monterrey) creció a ritmo acelerado, haciendo difícil la dotación de servicios a una población siempre creciente y alcanzando altísimos niveles de contaminación ambiental. A más de esto, el área metropolitana de la ciudad de México

concentra gran parte de la capacidad productiva industrial del país, así como de los recursos educativos, hospitalarios, etc. Por ello, el gobierno De la Madrid se planteó desde un principio descentralizar y desconcentrar la vida nacional. El proceso se aceleró después del terremoto de septiembre de 1985, cuando numerosas dependencias oficiales salieron del Distrito Federal para ser reubicadas en otras ciudades del país, y recibió un nuevo empujón cuando en enero de 1986 la contaminación ambiental se hizo intolerable, lo que llevó al gobierno a promover activamente la salida de la ciudad de México de diversas industrias contaminantes.

Sin embargo, el sentido último de la descentralización es más profundo y más velado. Con "centralismo" suele aludirse en México, y muy en particular en los estados del norte del país, a que todas las decisiones, todos los impuestos y todos los beneficios pasan por y se concentran en el centro del país, que no es únicamente el Distrito Federal sino también las ciudades y zonas aledañas.(120)

En el norte, se considera que esa región se vincula naturalmente más con Estados Unidos que con el centro del país, y se pone

(120) Puebla, Pachuca, Cuernavaca, Toluca, que son respectivamente las capitales de los estados de Puebla, Hidalgo, Morelos y México, y que rodeando al Distrito Federal tienden a constituir una megalópolis que irónicamente se ha comenzado a bautizar como Mexpuepacuétol, trabalenguas que remeda el sonido de una inexistente palabra náhuatl.

énfasis en que hasta antes del estallido de la crisis y la consiguiente escasez de divisas, los abastecimientos de alimentos y manufacturas no producidos por la propia región norte tendían a venir de Estados Unidos, con mejor calidad y menor precio que los provenientes del "centro".

La "descentralización" puede ser analizada como un esfuerzo gubernamental para dar mayor autonomía política y económica a la región norte, permitiéndole la integración con Estados Unidos que los empresarios y buena parte de los habitantes de la región desean, y permitiéndoles sustraerse en buena medida a la supervisión del "centro". De esta manera se evitaría el reforzamiento electoral del PAN en la región norte, donde tradicionalmente ha tenido su principal base política, y se vehicularía el proyecto de reconversión industrial para la exportación. De esta manera también se puede explicar la instalación, producida o autorizada durante el sexenio de De la Madrid, de diversas plantas industriales de capital extranjero dedicadas fundamental o exclusivamente a la exportación, en la región norte del país.

Competitividad del aparato productivo

Aquí radica el meollo de la estrategia de cambio estructural. Si México desea exportar crecientemente manufacturas, debe comen-

zar por aumentar los niveles de modernidad y eficiencia de su planta productiva. La reducción de las barreras arancelarias y la virtual supresión de los controles cuantitativos a las importaciones obligarían a la industria nacional a alcanzar niveles internacionales de eficiencia, o a desaparecer. El mejoramiento de la eficiencia y por lo tanto de la competitividad internacional de la industria mexicana resultaría de la introducción de nuevas tecnologías y técnicas de gestión, pero también de una mayor explotación del trabajo, por las vías de los bajos salarios reales y de la extensión e intensificación de las jornadas de trabajo (lo que el discurso oficial y empresarial disfraza con el término "productividad").

Mientras se alcanzan estos niveles internacionales de eficiencia, el gobierno ha colaborado activamente mediante la subvaluación del peso a dar una competitividad "artificial" a los exportadores mexicanos.

La subvaluación del peso ha sido una política deliberada del gobierno De la Madrid para permitir a los exportadores mexicanos lograr una competitividad internacional en momentos en que la eficiencia productiva deseada todavía no se logra. Si la subvaluación es una política destinada a lograr una competitividad pronta y "artificial", en el largo plazo son previsibles adecuaciones del sis-

tema educativo tendientes a vincular a éste más estrechamente con las necesidades del aparato productivo.

Inversión extranjera

En la medida en que no se abandona el modelo de desarrollo desde afuera que se ha venido siguiendo en los últimos lustros, buena parte de las esperanzas de producir la reconversión industrial fueron depositadas en la inversión extranjera. El gobierno buscó por todos los medios promover la IED como medio de aliviar las presiones de balanza de pagos, crear empleos y nuevas actividades en tiempos de depresión, y aumentar las exportaciones de manufacturas (dada la debilidad del mercado interno, resulta fácil orientar la IED hacia actividades de exportación).

El 16 de febrero de 1986 se anunció la flexibilización de la Ley para Promover la Inversión Nacional y Regular la Inversión Extranjera, promulgada en tiempos de Echeverría. En lo sucesivo, el gobierno podría permitir la instalación de empresas que contasen con más del 49% de capital extranjero permitido por dicha Ley, en ramas como ingeniería, bienes de capital industriales y agrarios, transporte, telecomunicaciones, computadoras, farmacéuticas, biotecnología y turismo.

Por otro lado, por la Resolución 14 (agosto de 1986) de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, el concepto de "capital neutro", que se venía aplicando al capital obtenido a través de la Corporación Financiera Internacional, pasó a incluir también a aquel capital de riesgo que corporaciones internacionales de desarrollo inviertan temporalmente en empresas nacionales, y que no se contabilizará ni como mexicano ni como extranjero. Este capital neutro tendría un tiempo de retiro a determinar por las propias empresas, pero que se estima en unos 10 años en promedio. (121) Pasado dicho plazo las acciones que representen su aportación deberán revertir a mexicanos o sociedades con mayoría de capital nacional.

Otra medida diseñada por el gobierno mexicano para promover la inversión extranjera, y aliviar de paso el peso de la deuda externa, fue la adopción de un "Manual Operativo para la capitalización de pasivos y sustitución de deuda pública por inversión".

(121) "Con el 5% que representa la inversión extranjera no se arriesga la soberanía", en El Día, 6.9.86, p. 8, y "Se buscará capital neutro y el acceso de pequeñas y medianas industrias extranjeras", en El Día, 13.8.86, p. 8.

Según este manual, que entró en vigencia el 2 de septiembre de 1986, las entidades públicas mexicanas con deudas externas reestructuradas podrían emitir acciones (y eventualmente transformarse en empresas privadas). Estas acciones serían ofrecidas con atractivos descuentos a los bancos extranjeros acreedores, cancelándose así las deudas por la vía de su capitalización. En otras palabras, los bancos extranjeros cancelarían los adeudos de entidades públicas mexicanas a cambio de una participación en el capital accionario de las mismas. El esquema se hizo extensivo también a empresas privadas, que podrían capitalizar su deuda con la colaboración del gobierno federal mexicano.

Según un estudio de la Morgan Guaranty Trust Company, entre 1984 y 1986 México habría realizado 23 operaciones de capitalización de pasivos, por un total de unos 300 MD, y se preveían otras por un total de 1,200 MD para los últimos meses de 1986 y el año 1987. el esquema, bautizado con el nombre de Debt-for-Equity-Swaps, habría recibido el entusiasta respaldo de la comunidad financiera internacional. (122)

(122) "A 300 millones de dólares asciende hasta el momento la compra de deuda mexicana", en El Día, 12.9.86, p. 8.

El subsecretario Hegewisch informó que durante los primeros siete meses de operación del mecanismo de cambio de deuda por inversión, ingresaron al país 1057 MD por este concepto. (123)

Otro frente donde el gobierno trató de actuar con el fin de aumentar las exportaciones y los ingresos de divisas fue la industria "maquiladora" instalada en la frontera norte del país. Por "maquiladoras" se entiende en México a empresas dedicadas a procesos de ensamble y otros procesos industriales intensivos en mano de obra, que importan prácticamente todos sus insumos para luego reexportar -obligatoriamente- el producto. Se trata generalmente de empresas del sudoeste estadounidense, que explotan la mano de obra barata de la frontera norte de México para abastecer su propio mercado.

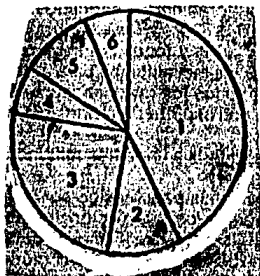
El INEGI informó que la instalación de plantas maquiladoras lleva una tendencia creciente, al incrementarse en 15.2% el número de las mismas entre mayo de 1985 y mayo de 1986, alcanzando un total en esta última fecha de 858 plantas. En el mismo período, la

(123) "Asciende a 16 mil 947 millones de Dls. la inversión extranjera en el país", en El Día, 12.8.87, p. 8.

ocupación brindada por las mismas creció 17.6%, llegando a emplear al término del período a 246,000 personas, con lo que se constituye en importante fuente de empleo en el norte del país. La gráfica ilustra sobre la distribución de las maquiladoras dentro de México. (124)

GRAFICA 10

NUMERO DE ESTABLECIMIENTOS POR ENTIDAD
FEDERATIVA AL MES DE MAYO DE 1986
(PARTICIPACION PORCENTUAL)



1 Baja California Norte	42.4%
2 Sonora	10.4%
3 Chihuahua	24.9%
4 Coahuila	6.5%
5 Tamaulipas	9.4%
6 Otros estados	6.4%

Fuente: "Se ha incrementado el número de maquiladoras en 15.2%, este año", en El Día, 28.10.86, p. 8.

(124) "Se ha incrementado el número de maquiladoras en 15.2%, este año, en El Día, 28.10.86, p. 8.

Un anuncio pagado de una página publicado por la Dirección General de Difusión y Estudios sobre Inversión Extranjera (de México) en el Wall Street Journal (27.8.86), resumía las leyes a que debe sujetarse la inversión extranjera en México, afirmando que las mismas "ofrecen una amplia gama de ventajas y facilidades". Según el anuncio,

México ofrece ahora la excepcional oportunidad de ser plataforma de exportación, por sus costos comparativos y las medidas tomadas por el actual gobierno para ajustarse a una economía más realista.

Cita el mismo anuncio que las leyes mexicanas determinan que no se precisa autorización para establecer empresas con hasta 49% de capital extranjero, pero que "es posible establecer compañías con proporción más grande de capital extranjero con una autorización especial", como es el caso de las plantas maquiladoras y las empresas medianas y pequeñas que exporten más del 50% de su producción, las que podrán operar con capital 100% extranjero. Se plantea que serán bienvenidas las inversiones extranjeras, en particular aquellas que "alienten el cambio estructural de la economía, respetando los objetivos nacionales".

Buscando dar seguridades a los eventuales inversores, el aviso informa que "no hay regulaciones de ninguna clase de parte de las autoridades financieras de México" para remitir utilidades al

exterior, y que el gobierno mexicano "no tiene intención de cambiar la ley de inversión extranjera pues considera que cumple su función de orientar y facilitar la inversión extranjera de acuerdo con las prioridades del desarrollo nacional". (125)

Como resultado de las amplias facilidades brindadas, explica el mismo anuncio, la inversión extranjera autorizada en México en 1985 fue de 1,771.8 MD, tres veces más que en 1982, cuando ascendió apenas a 625.5 MD. (126)

Según un estudio de la misma Dirección General de Difusión y Estudios sobre la Inversión Extranjera, en 1985 existían en México 6895 empresas con capital extranjero, de las cuales 3654 (53%) eran industriales, 1404 (20.3%) comerciales, y 1543 (22.4%) de servicios; en la industria extractiva se localizaban 273 empresas (4%) y en el sector agropecuario sólo 21 (0.3%).

En el período 1983-1985, dice el mismo estudio, la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras autorizó inversiones por 2,527.9 MD, de los cuales el 53% (1,336.6 MD) fueron aprobados en 1985.

(125) Cfr. "México ofrece una amplia gama de facilidades a la inversión extranjera", en El Día, 28.8.86, p. 8.

(126) Ibidem.

En este año 1985, se autorizó el 98.2% de las solicitudes presentadas a la comisión. De las inversiones autorizadas entre 1983 y 1985, 1,929.6 MD (76.3%) provinieron de Estados Unidos, y de las autorizadas en 1985 exclusivamente, provinieron de Estados Unidos el 89%.

Además de proporcionar estas cifras, el mencionado estudio informa sobre las actividades de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, que estaría buscando no sólo simplificar los trámites administrativos, sino también desregular la inversión extranjera, actualizando los procedimientos para la aprobación del ingreso de capital foráneo. Lo anterior, con el propósito de cumplir con lo señalado en el PND y propiciar la expansión de las relaciones comerciales con el exterior, fomentar de manera sostenida las exportaciones y elevar la contribución de los recursos financieros externos. (127)

A principios de 1986, el director general de Inversiones Extranjeras manifestó que se ampliará y profundizará la apertura a la inversión extranjera, ya que la misma contribuye a la expansión y desarrollo de la economía, e informó que la inversión extranjera

(127) "La IED autorizada en los años 1983-1985 fue de casi 2 mil 528 millones de dls.", en El Día, 1.8.86,p.8.

acumulada al 31 de diciembre de 1985 fue de 14,747.1 MD, de los cuales el 27% (o sea unos 3,981 MD) fue autorizado por la presente administración. La industria de transformación (3690 empresas) concentró el 65.7% de la inversión, y el restante 34.3% se dirigió preponderantemente hacia el sector comercio (1417 empresas) y servicios (1560 empresas). Según el mismo funcionario, el número de empresas con participación extranjera en su capital era de 6964, de las cuales 2850 tenían capital extranjero mayoritario. (128)

Cabe apuntar, sin embargo, que la IED no ingresó en medida tan amplia como informan las fuentes oficiales. En efecto, estas se refieren a la IED autorizada, y no a la efectivamente desembolsada, que fue sensiblemente inferior. El Cuadro M-25 muestra que la IED neta recibida entre 1983 y 1985 fue de 1343 MD, cifra que contrasta grandemente con los 3981 MD que deberían haber ingresado según

(128) "Las empresas externas con inversión mayoritaria en México son 2 mil 850", en El Día, 13.3.86, p. 10.

las palabras del director general de Inversiones Extranjeras citadas más arriba. (129)

La creciente presencia de las empresas transnacionales en México llevó a muchos sectores del país a preocuparse por una aún mayor desnacionalización de la planta productiva, y a objetar las facilidades de todo tipo que el gobierno está dando a la IED. En defensa de tales objeciones, el subsecretario Hegewish expresó en más de una ocasión que la IED no pone en peligro la soberanía nacional, ya que la misma representa sólo el 5% de la inversión global acumulada del país. Según el mismo subsecretario, la inversión extranjera "viene a darnos nuevas tecnologías, a exigirnos más para competir internacionalmente, porque la competencia internacional es cada día mayor y si nuestra prioridad es exportar, para poder hacerlo necesita independientemente de canales de comercialización e infraestructura, dos cuestiones fundamentales: calidad y precio". (130)

(129) El subsecretario Hegewisch informó posteriormente que la IED acumulada a fines de 1986 alcanzó a 16947.8 MD, de los cuales 37% fue autorizado en el período 1983-1986. Cfr. "Ascien- de a 16 mil 947 millones de Dls. la inversión extranjera en el país", en El Día, 12.1.87, p. 8.

(130) "Con el 5% que representa la inversión extranjera no se arriesga la soberanía", en El Día, 6.9.86, p. 8.

Actores sociales y reconversión industrial

La reconversión industrial llevó a diversas tomas de posición por parte de diversos sectores de la vida nacional. Si bien en general todos coinciden en que es necesario modernizar y eficientizar la planta productiva, el sector obrero teme que la reconversión produzca desempleo y mayor explotación, y los industriales sin ligas con el mercado internacional desconfían de la posibilidad de que la reconversión anule sus actividades. En cambio, la reconversión industrial es apoyada activamente por la fracción empresarial más concentrada, oligopólica y vinculada con intereses transnacionales.

La Concamin apoyó en general la reconversión industrial, ya que la industria mexicana "está en riesgo de perecer frente a los embates de la competencia internacional, si conserva sus características actuales". En su estudio titulado "Tres opciones para la reconversión", la Concamin plantea que haber tenido facilidades para importar y haber descuidado la integración de la planta productiva "nos hizo muy dependientes de insumos importados", mientras que al haberse sustentado el crecimiento en el mercado interno, con un alto grado de proteccionismo, "nos impidió salir a la conquista de mercados del exterior". Para la Concamin, la reconver-

sión implica, en suma, lograr un nuevo conjunto de relaciones de la economía nacional con la economía mundial. (131)

Considerada tradicionalmente como un vocero de los sectores empresariales más libreempresistas, la publicación Examen de la situación económica de México, del Banco Nacional de México, continuó desempeñando dicho papel aun después de la nacionalización de la banca. En su número de agosto de 1985, encomió el "adelgazamiento del sector público" y la "apertura de la economía".

Respecto de lo primero, la publicación postula que "el desequilibrio de las finanzas públicas... es la enfermedad principal y de ella derivan las demás que soportamos." (132) Según Examen... ni siquiera la severa austeridad presupuestaria aplicada por De la Madrid habría sido suficiente: "El problema de fondo ha sido el desbordamiento del gasto público, con todas sus secuelas desfavorables, y la ausencia de acciones eficaces para sujetarlo, reducirlo o suprimirlo, según el caso, desde fines de 1983". (133) Más

(131) "Diferentes opciones plantea a los sectores productivos la reconversión", en El Día, 8.10.86, p. 8.

(132) Examen, p. 351.

(133) Ibidem.

aún, la publicación postula que "el origen de la inflación que ahora nos aqueja, y también de los problemas en la balanza de pagos, es el déficit del sector público con impacto monetario y la forma de financiarlo". (134)

Continúa:

La necesaria reducción del gasto público prolongará el período de ajuste de la economía, pero precisa hacer este sacrificio si lo que se busca tener es un país fuerte que ofrezca a sus habitantes oportunidades para incrementar el nivel de vida. (135)

Sobre la apertura de la economía, Examen... expresa:

Lo apuntado exige asimismo que México se abra más al exterior. Esta acción ha de entenderse no sólo como más importaciones que acicateen nuestro esfuerzo en pertinencia, calidad y precio de los productos, sino como el descubrimiento de oportunidades de mercados de distribución internos y, más importante aún, la cimentación de una mayor capacidad de exportación no petrolera, cosa fundamental para estabilizar el mercado de divisas en el corto plazo, destinar bien los recursos escasos de la economía y allanar el camino para el progreso mediato del país, con estabilidad.

...

La decisión de liberar de permiso previo y cuotas al 62% de nuestras importaciones elimina una política comercial cuyo impacto en pérdida de bienestar era más elevado que el que significa un arancel sobre tales compras. Los consumidores se verán beneficiados.

(134) Ibidem, p. 353.

(135) Ibidem, p. 355.

La abertura supondrá problemas para unas empresas, mal dotadas, pero oportunidades para otras. Es inaceptable que el consumidor mexicano se vea obligado a pagar, por la existencia de mercados cautivos, un artículo con precio dos o tres veces más alto que el del mercado internacional. Como en cualquier mercado libre, se verán afectados los productores ineficientes y los recursos serán aplicados donde las empresas tengan una ventaja comparativa mayor. Es la competencia lo único que garantiza precios y calidad adecuados, siempre que un manejo prudente de las finanzas públicas, por su parte, provea las indispensables estabilidad general y ambiente de libertad para que los agentes económicos tomen decisiones. (136)

El mismo Examen... sintetiza su posición así, en momentos en que en julio de 1985 se había introducido una nueva devaluación y distintas medidas de ajuste económico para enfrentar la caída de los precios del petróleo:

Si bien la modificación cambiaria, el mayor grado de abertura de la economía, la fijación de aranceles en sustitución de permisos de importación y la limitación a generar mayor liquidez por la vía de regular el crédito de la banca comercial son disposiciones que tienden a buscar el equilibrio, sólo tendrán éxito si se persigue el mismo propósito con las finanzas públicas. Asimismo han de complementarse... con menor intromisión en la economía, con poda también en el sector estatal y con una apropiada política de precios determinados por las condiciones de los mercados. (137)

(136) Ibidem, pp. 354-355.

(137) Ibidem, pp. 357-358.

La publicación del Banco Nacional de México expresa coherentemente la orientación liberal que busca reducir el peso del sector público en la economía y abrir la misma a la competencia mercadería con el exterior. Es claro para quienes sostienen estas posturas que las mismas producirán profundas transformaciones al interior del país, pues numerosas actividades correrán el riesgo de desaparecer ante la competencia externa. De ahí se sigue que el crecimiento económico futuro será de una índole diversa, donde México produzca preferentemente aquellos bienes para cuya producción goza de ventajas comparativas que le permitan competir internacionalmente. No otra es la idea de la "reconversión industrial".

15. Síntesis y conclusiones del capítulo

Las políticas ortodoxas de freno a la actividad económica como forma de corregir el desequilibrio externo y reducir el déficit fiscal y la inflación, habían llevado ya, para diciembre de 1985, a eliminar prácticamente todo vestigio del fuerte dinamismo que la economía registró durante el segundo semestre de 1984 y el primero de 1985. La situación mostró que los responsables de la política económica no pudieron —o no quisieron— alentar un crecimiento de bases sólidas, que en el corto plazo hubiera implicado, en lo interno: expandir la inversión pública, fortalecer la capacidad de consumo de los trabajadores, que induciría así un crecimiento más equilibrado de las diversas ramas industriales, y rebajar las tasas de interés para dar mayor impulso a la inversión y el consumo privado a la vez que descomprimir el presupuesto, donde pesaba fuertemente el servicio de la deuda. En lo externo, ante el deterioro de las exportaciones, habría que haber reducido las de bienes de consumo superfluo, haber limitado de alguna manera el servicio de la deuda, y reintroducido el control de cambios como forma de desvincular las tasas de interés internas de las externas y de la devaluación de la moneda nacional.

En cambio, en 1986 continuaron aplicándose políticas restricti-

vas que sumaron miles de empleados públicos a la desocupación, elevaron las tasas de interés y restringieron el crédito a las empresas y particulares, con los lógicos efectos depresivos sobre la actividad económica, a los que vino a sumarse la abrupta caída del precio del petróleo en los mercados internacionales. Como lo había hecho López Portillo en 1982, De la Madrid adjudicó la causa de los renovados males que aquejaban a la economía nacional a factores externos. En 1982 éstos habían sido -se dijo- el alza de las tasas internacionales de interés, la baja de precios del petróleo y otras materias primas y la dificultad de obtener nuevo financiamiento externo.

El gobierno de De la Madrid, en sus primeros tiempos, había modificado este diagnóstico, reconociendo el papel de los factores externos pero sosteniendo que la causa principal de la crisis habían sido problemas estructurales internos, como la elevada participación económica y gasto del Estado, la debilidad exportadora, ineficiencia y baja productividad de la industria manufacturera, y la excesiva dependencia de las exportaciones de petróleo. Sin embargo, en su cuarto informe, el presidente De la Madrid no vaciló en atribuir la "nueva crisis" a causas muy similares a las indicadas cuatro años atrás por López Portillo: baja de precios del petróleo y otras materias primas, escasez de recursos externos netos:

La baja de los precios del petróleo, el abatimiento de los precios internacionales de casi todas las materias primas y el hecho de no haber dispuesto casi de recursos externos netos en la mayor parte de 1985 y 1986, han significado no sólo una enorme adición a los problemas que se venían enfrentando, sino, de hecho, una nueva crisis. (138)

En nuestra opinión, debería hablarse de una sola crisis: la crisis del capitalismo mexicano, o más bien la crisis de un cierto patrón de acumulación dependiente, iniciada en los setentas y que continúa hasta hoy. En esta perspectiva, no habría habido dos o tres crisis (1976, 1982 y 1986) sino una sola, mediada por el período de recuperación y auge petrolero de 1978-1981. La recuperación lograda bajo López Portillo no corrigió, sino más bien acentuó, los desequilibrios estructurales de la economía. Cuando los precios y volúmenes del petróleo exportado comenzaron a descender a partir de 1981, la crisis volvió a manifestarse con toda su fuerza en 1982-1983 porque nunca había desaparecido, sólo se la había disimulado. Cuando De la Madrid habla de una "nueva crisis" en 1986, quiere significar que en algún momento se habría ya logrado superar la crisis de 1982-1983. A la luz de nuestros análisis anteriores, este momento no se encuentra: la recuperación obtenida en 1984 y el primer semestre de 1985 fue tan débil y efímera que no permite hablar

(138) Miguel de la Madrid, 1986 b, p. 765. Énfasis de GEE.

de una nueva crisis, sino de la continuación de una única crisis que las políticas oficiales, en particular las de corto plazo, no han sabido afrontar.

Puede postularse, entonces, que desde principios de los setentas el capitalismo mexicano está sufriendo una seria crisis, de la que todavía no logra salir. Esta hipótesis es plenamente coincidente con muchos de los diagnósticos de la crisis mexicana. Así, Ayala sostiene, para la crisis de los setentas:

La hipótesis central de este trabajo postula que las causas de origen de la crisis económica en la década de los setenta han de ser ubicadas en el estilo del desarrollo global de la economía mexicana, es decir, en las características específicas de un patrón de acumulación de capital implantado hacia mediados de los años cincuenta, que vive su etapa de auge y desarrollo durante los sesenta, que muestra sus primeros signos de agotamiento a fines de esos años y que, finalmente gradual pero persistentemente, tiende a desarticularse en la presente década en la forma de una crisis económica que se engarza multívocamente con la recesión internacional del capitalismo. (139)

El mismo autor puntualiza que la dinámica y la forma que adoptó el crecimiento capitalista de México a partir de la década de los cincuenta, creó las condiciones para el surgimiento de una

(139) Ayala, pp. 19-20.

crisis de realización en los setentas. Sin embargo, dado el predominio de las entidades oligopólicas y la acción compensatoria del Estado, esta crisis no se expresó como una sobreproducción de mercancías, sino fundamentalmente como un aumento creciente de capacidad productiva ociosa acompañado de una inflación sin precedentes. (140)

Este estilo de desarrollo o patrón de acumulación, que no es otro que el del "desarrollo estabilizador" produjo consecuencias negativas que llevarían a la crisis. Entre estas consecuencias destacan:

- . El sector agrícola, con precios relativos desfavorables y desatendido por el Estado, que daba todo su apoyo a la industria, sufrió un progresivo estancamiento, al punto tal que se convirtió en importador y sus precios (ya a fines de los setentas) comenzaron a subir, alentando ahora la inflación y ya no la estabilidad.
- . Aun si Echeverría buscó hacer crecer los salarios reales, lo limitado en cuantía y duración de este crecimiento, así como el hecho de que a partir de 1977 el mismo fuese revertido, no logró modificar la pauta básica del mercado "dual", reforzando la deformación de un crecimiento industrial donde las ramas más dinámicas eran aquellas que seguían -o imponían- el consumo de élite.

(140) Ayala, p. 63.

- . "El proteccionismo favoreció indiscriminada y excesivamente a las industrias de consumo, en tanto que por otro lado se estimuló la importación de bienes de capital". De esta forma, no se propició una capacidad exportadora industrial ni se alentó la integración nacional, "hacia atrás", de la industria.
- . La tendencia a utilizar cada vez más los recursos financieros del exterior agudizó la dependencia y llevó al callejón sin salida del endeudamiento circular.
- . Las empresas transnacionales, al utilizar tecnologías generalmente intensivas en capital, redujeron el horizonte de posibilidades de la economía mexicana, ya que no se creaban empleos suficientes para compensar el crecimiento demográfico. Además, estas empresas tuvieron tradicionalmente una balanza comercial desfavorable con sus matrices.
- . "La política económica y en particular el gasto del Estado se subordinó a los objetivos y necesidades de corto plazo de la acumulación privada y a los criterios dominantes de estabilidad financiera interna y externa... El resultado fue el descuido progresivo de sectores estratégicos cuya expansión... era indispensable para la continuidad y estabilidad sostenidas de la forma de crecimiento adoptada. La ilustración más clara de esta política fue el rezago del sector agrícola (en especial la agricultura de temporal) y de los energéticos (en especial el petróleo), fuentes primigenias de la inestabilidad posterior en los setenta." (141)

El gobierno de Echeverría apuntó a corregir algunos de estos desequilibrios, aunque con escaso éxito. Trató de promover la econo-

(141) Cfr. Ayala, pp. 43 a 47.

nomía campesina, elevar el salario real, regular la inversión extranjera, buscar un trato más justo en las relaciones económicas internacionales y desarrollar el potencial energético mexicano. El intento de Echeverría, tardío y obstaculizado por los sectores del capital, falló en la medida en que -al abandonarse la reforma fiscal- ya no dispuso de recursos genuinos para financiarlo y debió apoyarse notoriamente en el endeudamiento externo. Así, Echeverría no pudo ni reorientar el desarrollo mexicano, ni evitar el estallido de la crisis en 1976.

López Portillo también quiso paliar algunas de las desigualdades sociales más flagrantes de la sociedad mexicana, buscando crear empleos y atender las necesidades de los sectores marginados, al tiempo que intentaba apoyar al sector agropecuario, primero con el Sistema Alimentario Mexicano (que buscaba alentar al campesinado), luego con la promoción de la cooperación entre ejidatarios y pequeños propietarios. Pero las supuestas transformaciones estructurales de López Portillo quedaron prácticamene en la nada. Durante su sexenio, es cierto, se expandió notoriamente la capacidad de producción de electricidad y de petróleo y sus derivados, a la vez que se construyeron o finalizaron grandes obras de infraestructura.(142)

(142) La siderúrgica de Lázaro Cárdenas, la hidroeléctrica de Chi-coasén, el subutilizado ferrocarril transistmico, los complejos turísticos de Ixtapa y Loreto, por citar algunos pocos ejemplos.

Sin embargo, el estilo de desarrollo continuó siendo en esencia el mismo, sólo que al funcionar con mayor dinamismo debido a los ingresos del petróleo sus desequilibrios se acentuaron e hicieron mayores. Hacia 1980, y particularmente en 1981, López Portillo podría haber actuado para evitar o atemperar los efectos de la crisis que ya -otra vez- se avizoraba. Podría haber devaluado la moneda nacional o impuesto el control de cambios para evitar usos especulativos e improductivos de las divisas, limitado las importaciones y el turismo al exterior, y morigerado el ritmo de endeudamiento externo aun si ello implicase una cierta reducción del ritmo de crecimiento. En cambio, López Portillo apostó a que podría terminar su sexenio antes de que la crisis estallase, y pasar a la historia como el presidente de la prosperidad. Cuando no pudo lograrlo, buscó pasar a la historia como el presidente que nacionalizó la banca.

La crisis de 1976, en suma, fue remontada, "eclipsada" podríamos decir con propiedad, por el auge petrolero. Cuando en los ochentas los precios del petróleo comenzaron a descender en el mercado internacional, la crisis volvió a manifestarse con mayor fuerza y persistencia.

BIBLIOGRAFIA DEL CAPITULO V:

- Ayala, José y otros, "La crisis económica: evolución y perspectivas", en Pablo González Casanova y Enrique Florescano (coords.), México, hoy, Siglo XXI, México, 1980, pp. 17-94.
- Balassa, Bela, "La política de comercio exterior de México", en Comercio Exterior, vol. 33, no. 3, México, marzo de 1983.
- Buirra, Ariel, "The Exchange Crisis and the Adjustment Program in Mexico", en John Williamson (ed), Prospects for Adjustment in Argentina, Brazil and Mexico, Institute for International Economics, Washington, D.C., junio 1983.
- Cinta, Ricardo, "Burguesía nacional y desarrollo", en vs. auts., El perfil de México en 1980, vol. 3.
- Colmenares, Francisco, Petróleo y lucha de clases en México, El Caballito, México, 1982.
- Cordera, Rolando, y Tello, Carlos, México: la disputa por la nación, Siglo XXI, México, 1981.
- De la Madrid Hurtado, Miguel, "La política económica para 1986", en Comercio Exterior, vol. 35, no. 12, diciembre de 1985, pp. 1179-1188.
- De la Madrid Hurtado, Miguel, (a) "Mensaje a la nación sobre la situación económica", en Comercio Exterior, febrero de 1986, p. 99-104.
- De la Madrid Hurtado, Miguel (b), "Cuarto informe de gobierno", extractado en Comercio Exterior, septiembre de 1986, pp. 759-775.
- García Alba, Pascual, y Serra Puche, Jaime, Causas y efectos de la crisis económica de México, Colmex, México, 1984.
- Gilly, Adolfo, "Prólogo", en José Valenzuela Feijóo, El capitalismo mexicano en los ochenta, Era, México, 1986, pp. 11-21.
- González Casanova, Pablo, "Democracia en tiempos de crisis", en Pablo González Casanova (coord), Las elecciones en México, Siglo XXI, México, 1985, pp. 11-20.
- Graciarena, Jorge, "Tipos de concentración del ingreso y estilos políticos en América Latina", en Revista de la CEPAL, segundo semestre de 1976, pp. 203-237.
- Guillén Romo, Héctor, Orígenes de la crisis en México, Era, México, 1984.

- Hansen, Roger D., La política del desarrollo mexicano, Siglo XXI, México, 1978.
- Labastida Martín del Campo, Julio, "De la unidad nacional al desarrollo estabilizador", en Pablo González Casanova (coord), América Latina: Historia de medio siglo, Siglo XXI, México, 1985, vol. 2, pp. 328-376.
- López Rosado, Diego, Problemas económicos de México, UNAM, México, 1979.
- Pozas Horcasitas, "La consolidación del nuevo orden institucional en México (1929-1940)" en Pablo González Casanova (coord), América Latina: Historia de medio siglo, Siglo XXI, México, 1985, vol. 2, pp. 259-327.
- Ramírez López, Fernando y Díaz Ontiveros, F.Raúl, "Estado, reordenación económica y sistema político nacional: una perspectiva" en Administración y política, UAEM, Toluca, No. 11, 1985, pp. 169-202.
- Riding, Alan, Vecinos distantes. Un retrato de los mexicanos, Joaquín Mortiz/Planeta, México, 1985.
- Ruiz Durán, Clemente, "El fracaso de la ortodoxia: tres años de una gestión fallida", en Investigación económica, Facultad de Economía, UNAM, no. 174, 1985.
- Silva Herzog, Jesús, "Informe a la comunidad internacional sobre los recientes sucesos en México", en Investigación económica, Facultad de Economía, UNAM, no. 175, pp. 293-307.
- Solís, Leopoldo, La realidad económica mexicana: retrovisión y perspectivas, Siglo XXI, México, 1984.
- Székely, Gabriel, "La crisis de los precios del petróleo", en Pablo González Casanova y Héctor Aguilar Camín, (coords), México ante la crisis, Siglo XXI, México, 1983, vol. 1.
- Valenzuela Feijóo, José, El capitalismo mexicano en los ochenta, Era, México, 1986.
- Villarreal, René, La contrarrevolución monetarista, Océano, México, 1984.
- Williamson, John (ed.), IMF Conditionality, Institute for International Economics, Washington, D.C., 1983.

Publicaciones institucionales:

- Banco de México:

- . Informe anual 1982, México, abril de 1983.

Banco Nacional de Comercio Exterior:

- . Comercio Exterior, vs. nos.

Banco Nacional de México:

- . Examen de la situación económica de México, México, agosto de 1985.
- . "México en cifras", suplemento de Examen de la situación económica de México, México, agosto de 1985.

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe:

- . Notas para el estudio económico de América Latina, 1982, México, E/CEPAL/MEX/1983/L.18/Rev. 1, 6 de mayo de 1983.
- . Estudio económico de América Latina, 1983, México, LC/L.302/Add. 7, septiembre de 1984.
- . Estudio económico de América Latina y el Caribe, 1984, México, LC/L.330/Add.12, agosto de 1985.
- . Notas para el estudio económico de América Latina y el Caribe, 1985, México, LC/MEX/L.23, 1 de julio de 1986.
- . Daños causados por el movimiento telúrico en México y sus repercusiones sobre la economía del país, LC/G.1377/Corr.1, 31 de octubre de 1985.
- . "Balance preliminar de la economía latinoamericana -1986, en Notas sobre la economía y el desarrollo, CEPAL, no. 438/439, diciembre de 1986.

- Keesing's Contemporary Archives, Penguin Books, Londres, vols. XXVIII a XXXII.

- Presidencia de la República, Unidad de la Crónica Presidencial:

- . Las razones y las obras, FCE, México, 1985.

- Universidad Autónoma del Estado de México:

- . Problemas económicos, sociales y políticos de México (lecturas II), Toluca, 1985.

Publicaciones periódicas:

- El Día, México, D. F.
- Excélsior, México, D.F.
- La Jornada, México, D. F.
- Uno más Uno, México, D. F.

VI. BRASIL

1. Antecedentes: populismo e industrialización (1930-1964)

En mayor medida que en México pero menos que en Argentina, desde fines del siglo XIX comenzaron a desarrollarse en Brasil algunas actividades manufactureras directamente vinculadas al consumo popular (alimentos, textiles, calzado, mobiliario). La depresión de los treintas, la segunda guerra mundial y el gobierno populista de Getulio Vargas promovieron una rápida industrialización por la vía sustitutiva de importaciones.

Vargas llegó al poder en 1930 con el apoyo de una amplia coalición de la burguesía industrial y comercial orientada hacia el mercado interno, las clases medias urbanas y las oligarquías regionales marginales. Esta heterogénea coalición se oponía al predominio político que la oligarquía cafetalera paulista había ejercido desde la creación de la República en 1889, y a su modelo de país agroexportador.

Pese a sus vaivenes políticos, durante el primer período de gobierno de Vargas (1930-1944) el Estado comenzó a promover activamente la industrialización del país, que fue financiada transfiriendo ingresos desde el agro a la ciudad, esto es, desde la oligarquía terrateniente productora de exportables primarios, hacia la burguesía industrial y otras clases urbanas productoras y con-

sumidoras de bienes manufacturados. Para llevar adelante la industrialización, Vargas construyó un "Estado de compromiso", con un bloque en el poder en que predominaban los intereses de la burguesía industrial, pero donde también se dio cabida y representación -luego del primer ajuste de cuentas- a la oligarquía terrateniente.

El equilibrio o compromiso entre las diversas fracciones dominantes se vio facilitado por el hecho de que la oligarquía no presentaba un frente unificado, y por lo tanto el Estado podía mediar entre sus diversas expresiones regionales (cafetaleros paulistas, azucareros y algodoneros nordestinos, ganaderos sureños), por un lado, y la burguesía industrial, asentada principalmente en São Paulo, por el otro. Vargas buscó -y logró- además concitar el apoyo de las clases medias urbanas y del proletariado industrial que en esos años se fue constituyendo y subordinando corporativamente al varguismo.

La fuerza que tomó el proceso de industrialización se manifestó en las tasas de crecimiento de la producción industrial en el período: entre 1929 y 1932, como efecto inicial de la crisis mundial, la producción industrial disminuyó en un 6%; de 1932 a 1946, la tasa de crecimiento anual de la producción industrial fue del 7%. Para facilitar el crecimiento, el Estado adoptó una política expansionista, que queda evidenciada en las tasas de inflación modera-

das pero permanentes y crecientes registradas en el período: el costo de la vida en Río de Janeiro aumentó en un promedio de 6% anual entre 1932 y 1940, para pasar a más del 10% anual en los años de la guerra. (1)

Vargas fue derrocado en 1944, en momentos en que por toda América Latina corrían vientos de democratización, y luego de un breve interregno fue sucedido por el general Eurico Gaspar Dutra (1946-1951). La democratización del país permitió un ascenso de los movimientos reivindicativos de los trabajadores, del salario real y de la inflación, que saltó al 16.5% anual en 1945 y al 22% en 1947.

Dutra intentó continuar con el crecimiento industrial a la vez que controlar la inflación, y logró ambas cosas. La tasa anual media de crecimiento del producto pasó de 5.6% en el período 1940-1946, a 6.3% en el período 1947-1951, y la de la industria aumentó de 6.9% en 1940-1946 a 9.8% en 1947-1951. Por otro lado, la inflación (en Río de Janeiro) cayó de 22% en 1947 a 3.5% en 1948, para

(1) No existe en Brasil un índice de precios de alcance nacional que tenga validez para todo el período histórico considerado. Por lo tanto, hemos preferido aquellos que consideramos más precisos en cada caso. Para los años más recientes hemos tomado preferentemente el índice General de Precios - Disponibilidad Interna (IGP-DI) y el Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC).

mantenerse luego en un nivel aceptable aunque creciente, como muestra el Cuadro B-1. El cuadro también indica que entre 1945 y 1949 hubo un proceso de crecimiento del salario medio pagado en las dos principales ciudades de Brasil, que se revirtió a partir de 1950, cuando los salarios comenzaron a retrasarse frente a la inflación.

La política antiobrera de Dutra facilitó la vuelta de Vargas al gobierno en 1951, quien en este nuevo período profundizó su alianza con los trabajadores y dio un giro nacionalista y moderadamente izquierdista a su política. Getulio inició una política redistributivista, aumentando notoriamente los salarios mínimos nominales para 1952 (y otra vez para 1954) y consintiendo el amplio movimiento de luchas reivindicativas de la clase obrera que se produjo durante su período. Aunque no hay datos fidedignos, Paul Singer calcula que el salario mínimo real alcanzó en 1951 un nivel 40% superior al fijado en 1940. (2) El Cuadro B-2 muestra resultados diversos para 1952-1954, según el año y el tipo de salario de que se trate, pero con tendencia general al aumento del salario real.

Cabe señalar que según los datos de Bresser Pereira, (3) el salario mínimo real de 1952 y 1954 tuvo el mismo nivel que el de

(2) Singer, 1985, pp. 29-30.

(3) Bresser Pereira, p. 82.

CUADRO B-1
 INFLACION Y SALARIOS EN BRASIL, 1945-1951
 (tasas de crecimiento, en %)

Año	São Paulo		Río de Janeiro	
	Salario medio	Costo de vida	Salario medio	Costo de vida
1945-1948	72	59	74	45
1949	12.2	-1.3	16.7	4.8
1950	-2.1	6.4	11.8	9.9
1951	12.7	8.4	0.4	12.0

Fuente; Nuestra elaboración, sobre datos de Singer, 1958, p. 32.

CUADRO B-2
SALARIOS REALES EN BRASIL, 1952-1954
(tasas de crecimiento, en %)

Año	Salario mínimo real	Salario medio industrial
1952	n.d.	0.0
1953	-17.6	0.0
1954	21.6	8.7

Fuente: Salario mínimo real, nuestra elaboración sobre datos de Bresser Pereira, p. 82; salario medio industrial, nuestra elaboración sobre datos de Singer, 1985, p. 42.

1940, lo que contrasta con las afirmaciones de Singer. Sea como sea, se observa que la recesión de 1953 disminuyó o estancó los salarios reales, que se recuperaron con el incremento nominal dispuesto en 1954. Si los datos pueden hacernos dudar de la efectividad de la política laborista de Vargas y de su ministro de Trabajo, João Goulart, de lo que no hay duda es de que ésta recibió amplio apoyo por parte de los trabajadores sindicalizados. Entre otros motivos, porque Vargas continuó produciendo -y ahora haciendo aplicar con mayor firmeza- una amplia legislación social, apoyó la industrialización continuada del país, dio auge a la inversión pública y privada (la primera aumentando el gasto público: el presupuesto federal pasó de 17% del PNB en 1950 a 20.2% en 1954; la segunda, creando el Banco Nacional de Desarrollo Económico, que se financió con un adicional de 15% al impuesto sobre la renta de las personas físicas), y aplicó una política nacionalista de protección a la industria nacional, cuya máxima expresión fue la creación del monopolio petrolero estatal, Petrobrás. Señalemos, por último que la política expansionista de Vargas llevó a la aceleración de la inflación, como muestra el Cuadro B-3. La aceleración inflacionaria debe haber tenido que ver con la expansión del gasto público y la emisión de moneda, pero también con una intención estatal de no provocar conflictos redistributivos entre las clases sociales:

CUADRO B-3
ELEVACION DE PRECIOS EN BRASIL, 1951-1954
(variación anual, en %)

<u>Año</u>	<u>Deflactor implícito del producto</u>
1951	12.0
1952	13.2
1953	15.3
1954	21.4

Fuente: Singer, 1985, p. 43.

una inflación moderada pudo haber sido un buen camouflage para las transferencias de ingreso de un sector a otro de la economía, de una clase a la otra.

Vargas se suicidó en 1954, en respuesta a un golpe de estado militar que pretendía derrocarlo. El nuevo gobierno, presidido por Café Filho, se inició con una política antiinflacionaria por medio de la restricción del crédito. Los intereses desarrollistas de la burguesía industrial reaccionaron contra una política de este signo, que pronto fue abandonada, volviendo la inflación a resurgir en 1956 luego del bajón experimentado en 1955. Cabe señalar que tanto en 1955 como en 1956 los salarios mínimos reales registraron un incremento apreciable. (Véase Cuadro B-4).

Ya a fines del segundo período de Vargas se había hecho evidente que continuar adelante con la industrialización sustitutiva de importaciones requería avanzar hacia la industria pesada, que requería de capitales y tecnología que la burguesía nacional no estaba en esos momentos en capacidad de aportar. Por lo tanto, el Estado trató de suplir estas carencias, y creó las primeras empresas públicas productivas en ramos estratégicos (la siderúrgica de Volta Redonda o la Petrobrás, por ejemplo). Sin embargo pronto se vio que ni siquiera el Estado sería capaz de conjuntar los capitales y tecnología requeridos para algunos grandes proyectos de producción de bienes de

CUADRO B-4
INFLACION Y SALARIOS EN BRASIL, 1955-1956
(variación anual, en %)

Año	Salario mínimo real	Deflactor implícito del producto
1955	12.3	16.8
1956	5.9	23.2

Fuentes: Salario mínimo real, Bresser Pereira, p. 82; deflactor implícito, Singer, 1985, p. 43.

consumo duradero, como automóviles. Se pensó entonces en recurrir al capital extranjero, directo y de préstamo, para profundizar con su concurso el proceso de industrialización. El ingreso de capital extranjero aliviaría, además, la restricción que la balanza comercial imponía a la importación de los necesarios bienes de capital que la industrialización requería cada vez más.

Este fue precisamente el giro que dio el presidente Juscelino Kubitschek (1956-1961) a la política económica, que abandonó en gran medida su carácter nacionalista y se volcó al capital extranjero: de 1955 a 1961 entraron a Brasil 2182.2 MD de financiamiento externo y 489.5 MD de inversión extranjera directa (mientras como contrapartida, obviamente, se incrementaba el servicio de la deuda). Con la entrada del capital extranjero, Kubitschek acometió un ambicioso programa de obras públicas, emprendió la construcción de Brasilia, y promovió nuevas industrias, como la del automóvil, intentando cumplir su promesa electoral de dar a Brasil "50 años de progreso en 5". Los principales resultados de su gestión se muestran en el Cuadro B-5.

Como vemos, en un contexto de aceleración de la inflación y de la expansión monetaria y de creciente déficit de la cuenta corriente, tanto el PIB como los salarios presentan tendencias bastante erráticas al crecimiento. Cabe anotar que si tomamos el déficit de la cuenta corriente como equivalente a la necesidad de recursos (aho-

CUADRO B-5
EL GOBIERNO KUBITSCHKE: EVOLUCION DE ALGUNAS
VARIABLES

Año	PIB	IPM	tasas de crecimiento %		Base monetaria	Cuenta corriente(MD)
			salario medio real	salario mínimo real		
1956	3.2	21.6	n.d.	5.9	19.3	57
1957	8.1	14.9	n.d.	4.4	35.1	-264
1958	7.7	14.2	5.1	-13.0	18.0	-248
1959	5.6	42.8	-8.8	12.0	38.7	-311
1960	9.7	31.3	6.4	-16.0	40.2	-478

Fuentes: PIB, IPM, base monetaria y cuenta corriente, Peláez, p. 86.

Salarios, Bresser Pereira, p. 82.

ro) externos del país, éste demuestra la importancia de la entrada de capitales a Brasil durante el gobierno Kubitschek.

Podría sostenerse que el período de Kubitschek presencié la transición desde la industrialización "liviana" con capital nacional a la industrialización "pesada" con creciente capital transnacional, esto es, la transición desde la alianza vertical a la alianza horizontal, desde el modelo de desarrollo hacia adentro al modelo de desarrollo desde afuera.

Como expresión del cambio en la composición de las alianzas dominantes, en 1961 fue elegido presidente Janio Quadros, un hombre de tendencia, podría decirse, populista-conservadora. Quadros renunció sorpresivamente en 1962 y fue sucedido, no sin resistencias militares, por João Goulart, que representaba el ala más radical entre los seguidores del extinto Vargas. Si bien Goulart tuvo durante dos años sus poderes presidenciales recortados por una reforma constitucional que buscó neutralizar su influencia personal, en 1963 logró convocar a un plebiscito que restauró el régimen presidencialista. Con este aval popular, Goulart intentó un programa de transformación social que —por primera vez en Brasil— incluía la reforma agraria, y que llevó a su derrocamiento por las fuerzas armadas en 1964.

Como muestra el Cuadro B-6, durante el período Quadros—Goulart, luego de la expansión de 1961 (año en que todavía gobernó por unos

meses Kubitschek) hubo un retroceso de la tasa de crecimiento del PIB (que se prolongó hasta 1967 inclusive). Este retroceso agudizó las pugnas redistributivas, que se hicieron muy notorias durante el gobierno de Goulart y fueron una de las causas que llevó a los militares a dar el golpe de 1964. Mientras el crecimiento del PIB se detenía, la inflación y la expansión de la base monetaria se aceleraban. Por su lado, los salarios reales seguían una evolución disímil, bajando notoriamente el salario mínimo y mostrando una ligera tendencia ascendente el salario medio en la industria. Esta pauta sería característica también de los años de la dictadura militar, y evidenciaba una jerarquización de la estructura salarial que se correspondía con las nuevas calificaciones del personal que una industria cada vez más tecnologizada requería (y también con la estructura de mercado de alto poder adquisitivo que requería la creciente producción de bienes de consumo duradero). Se nota también un mejoramiento de la cuenta corriente, debido al aumento de las exportaciones de bienes y la disminución del déficit de servicios.

En síntesis, el período 1930-1964 puede ser definido como un período de populismo en lo político, de predominio de la alianza vertical en lo social, y de industrialización sustitutiva de importaciones basada en el capital nacional en lo económico. Sólo hacia fines del período, con Kubitschek y en menor medida durante la breve gestión

de Quadros, se iban a ir echando las bases para la entrada del capital extranjero en la industria local y para el cambio de las alianzas dominantes. Esto, que apareció como una tendencia que Goulart buscó infructuosamente revertir en pro de un proyecto nacionalista y populista, se iba a convertir en firme realidad durante la dictadura militar.

CUADRO B-6

QUADROS - GOULART: EVOLUCION DE ALGUNAS VARIABLES

Año	Tasa de crecimiento %					
	PIB	IPM	Salario medio real	Salario mínimo real	Base monetaria	Cuenta corriente (MD)
1961	10.3	40.5	5.0	11.1	60.4	-222
1962	5.3	50.2	0.0	-8.7	64.4	-389
1963	1.5	76.0	2.0	-11.9	70.1	-114

Fuentes: Mismas del Cuadro B-5.

2. La dictadura militar

El régimen militar surgido del golpe de 1964 estuvo planeado desde el principio como un régimen de larga duración, cuya misión fundamental sería lanzar definitivamente a Brasil por el camino del desarrollo (capitalista). Para ello, se pensaba, sería necesario concentrar el ingreso de modo de incrementar -por la menor propensión marginal a consumir de los sectores acaudalados- el ahorro y la inversión; además, sería necesario abrir irrestrictamente las puertas al capital y la tecnología extranjeros, como medio de modernizar la planta productiva nacional. Ambos objetivos, es obvio, implicaban el abandono de toda "ilusión" populista y la implantación de un régimen autoritario.

En palabras de Mario Henrique Simonsen, uno de los principales ejecutores e ideólogos de la política económica del gobierno militar:

La transición de una fase de estancamiento o semiestancamiento para una de crecimiento acelerado acostumbra exigir sacrificios que naturalmente involucran cierto aumento de la concentración del ingreso, sea en las manos de determinados individuos, sea en poder del Estado... porque hay necesidad de cierta concentración, a fin de transferir recursos de los más propensos a consumir para aquellos más propensos a ahorrar. (4)

(4) Cit. por Goldenstein, p. 73.

Otro destacado ideólogo y ejecutor de la política económica del régimen militar, Roberto Campos, escribió pocos años después: "

El "modelo" brasileño de desarrollo adoptado en los últimos años utilizó, en escala apreciable, la complementación del ahorro externo por el interno (sic). La absorción de capitales extranjeros... implicó un aumento de la deuda externa. Es natural que un país en desarrollo como Brasil sea receptor de capitales extranjeros a fin de fortalecer su capacidad de ahorrar, importar y absorber tecnología. (5)

Además de concentrar el ingreso, se buscaba crear un mercado dinámico (posibilitado por la propia concentración del ingreso y por los amplios planes de inversión pública que se pretendía emprender). Estas herramientas: concentración del ingreso, mercado dinámico, inversión pública, capital extranjero, modernización de la planta productiva, crearían las condiciones para el "despegue" de la economía brasileña y para el cambio de las alianzas dominantes.

En efecto, durante el régimen militar la alianza vertical típica del "Estado de compromiso" populista fue desplazada del poder en beneficio de una nueva alianza horizontal en que la gran burguesía asociada al capital trasnacional tuvo una clara hegemonía.

Este proceso de transformación social y económica no fue lineal ni inmediato. Aunque el capital trasnacional productivo fue siempre bienvenido, hubo -a finales de la dictadura militar- algunas desave-

(5) Cit. por Goldenstein, p. 85.

nencias con las exigencias del capital trasnacional de índole financiera, como se verá en las secciones siguientes.

Para analizar las políticas económicas de la dictadura es conveniente dividir las en períodos. De 1964 a 1967 se practicó un profundo ajuste económico, acompañado de una severa represión y descabezamiento del movimiento popular. Entre 1968 y 1973 se asistió a una impresionante expansión económica, posibilitada en gran medida por masivos ingresos de capital extranjero: son los años del "milagro económico". De 1974 a 1978 la economía brasileña continuó creciendo, aunque a menor ritmo, y avanzando en la industrialización pesada y la explotación masiva de los recursos naturales, a "marcha forzada", pese a las desfavorables condiciones internacionales del momento. El segundo shock petrolero y la elevación de las tasas internacionales de interés golpearon seriamente a Brasil; entre 1979 y 1981 la política económica buscó evitar o postergar la crisis del sector externo y la recesión interna. Sin embargo, no pudo lograrlo: en 1981 se produjo la recesión, y en 1982 la crisis externa. A partir de este momento, se examinan año por año las políticas económicas de la dictadura y sus resultados.

3. 1964-1967: años de ajuste

El gobierno militar aplicó un programa de ajuste, conocido como Programa de Acción Económica del Gobierno (PAEG), cuyos objetivos fueron planteados por su autor y principal ejecutor, Roberto Campos, de la siguiente forma:

1. Preparar un programa de acción de emergencia para el período 1964-1966, centrado principalmente en el combate a la inflación y la corrección de las distorsiones del sistema de precios.
2. Acelerar la modernización de la estructura social y económica mediante la implantación de reformas.
3. Institucionalizar el mecanismo de planeamiento y reformular el sistema de elaboración y ejecución hacendaria a través de reformas administrativas.
4. Dar inicio a un programa de planeamiento a largo plazo. (6)

El programa del nuevo gobierno daba papel relevante a las grandes empresas, tanto estatales como trasnacionales. En palabras de Simonsen:

... existen sectores donde la tecnología exige grandes dimensiones de las empresas y no es fácil aglomerar los capitales privados para su desarrollo. En esos sectores, que incluyen los servicios de utilidad pública y parte de la siderurgia y los mi-

(6) Cit. por Goldenstein, p. 79.

nerales, el gobierno debe entrar directamente como inversor a través de las empresas estatales. (7)

Y según el propio PAEG:

El objetivo básico de la política de capitales extranjeros es acelerar, mediante la utilización de recursos externos, el ritmo de desarrollo económico del país. La insuficiencia del ahorro nacional para efectuar el volumen de inversión requerido por el programa de desarrollo torna indispensable la asistencia técnica y financiera del exterior. (8)

Un objetivo prioritario fue reducir la inflación. Se limitó el déficit fiscal, postergando la ejecución de las obras públicas y luego se lo financió con deuda pública interna, emitiendo títulos reajustables, que iniciaron la que después sería la generalizada práctica de la indexación. Se mejoró el aparato tributario y se aumentaron los ingresos fiscales. Se instituyó un estricto control del crédito y se limitó la expansión de la base monetaria. Las exportaciones dieron un importante salto, y las importaciones tuvieron una tendencia descendente -en los primeros años del período- debida a la recesión. (Véase Cuadro B-7).

Como muestra el Cuadro B-8, el PAEG consiguió reducir la tasa de inflación y reequilibrar la cuenta corriente, pero la llegada de los capitales extranjeros y el "despegue" económico tardaban en pro-

(7) Cit. por Goldenstein, p. 82.

(8) Cit. por Goldenstein, p. 82.

CUADRO B-7
 EL PAEG: EVOLUCION DEL SECTOR EXTERNO
 (MD)

Año	Exportaciones	Importaciones	Saldo	Balanza de servicios	Cuenta corriente
1964	1,430	1,086	344	- 259	140
1965	1,596	941	655	- 362	368
1966	1,741	1,303	438	- 463	54
1967	1,654	1,441	213	- 527	- 237
Acumulados	6,421	4,771	1,650	- 1,611	325

Fuente: Peláez, p. 56.

CUADRO B-8

EL PAEG: EVOLUCION DE ALGUNAS VARIABLES

Año	PIB	IPM	tasa de crecimiento %		Base monetaria
			Salario medio real	Salario mínimo real	
1964	2.9	81.3	- 3.8	3.1	78.5
1965	2.7	53.6	- 4.9	- 4.0	72.7
1966	3.8	41.1	- 6.1	- 14.4	23.1
1967	4.8	26.7	- 3.3	- 5.3	30.8

Fuentes: Las mismas del Cuadro B-5.

ducirse. Por el contrario, se había prolongado innecesariamente la recesión comenzada en 1962. Los industriales comenzaron a retácer su apoyo al gobierno del mariscal Castelo Branco. Los terratenientes se alejaron del gobierno, afectados por los declaradas -aunque no efectivizadas- intenciones de promover una reforma agraria. Los trabajadores se oponían, en la escasa medida en que la dictadura lo permitía, a la drástica caída de los salarios reales.

4. El "milagro" económico: 1968-1973

En 1967 asumió la presidencia el mariscal Arthur da Costa e Silva (sucedido en 1969 por el mariscal Garrastazú Médici). El nuevo gobierno decidió que la recesión ya había durado demasiado, y que era hora de promover el crecimiento. Este fue tan firme que pudo hablarse del "milagro brasileño" de 1968-1973.

La política económica quedó definida en el Programa Económico y Directrices de Base del Gobierno (PED) y encargada al ministro Delfim Neto. El PED se apartaba de las concepciones monetaristas del PAEG y de Roberto Campos, y adjudicaba la demora del "despegue" a la política monetaria restrictiva del gobierno anterior. El PED postulaba que la inflación brasileña no era de demanda, por lo que las políticas contraccionistas poco podían lograr en su control. Por el contrario, sostenía el PED que la inflación brasileña era de costos, y para eliminarla debía aumentarse y hacer más equilibrada la capacidad productiva del país. Se debería también reducir la "inflación importada", que provenía de la necesidad de importar productos básicos que el país podía producir. El crecimiento económico debería ser más prioritario que la lucha contra la inflación. De hecho, la reducción de la inflación vendría como corolario del crecimiento; mientras tanto, Brasil debería aprender a convivir con la inflación.

El gobierno de Costa e Silva comenzó por liberalizar el crédito y expandir la base monetaria: el Cuadro B-9 muestra que el crecimiento de la base monetaria fue superior al de los precios mayoristas durante los años del "milagro" -con la excepción de 1970- y que en algunos años llegó a duplicarlos o aun triplicarlos.

Se echó mano de abundante endeudamiento externo, que fue utilizado para financiar el vigoroso crecimiento de los bancos brasileños y de sus préstamos en el período, tanto como para llevar adelante importantes y costosos proyectos de inversión pública. De esta manera, con crédito interno abundante y barato, con creciente endeudamiento externo, y con importantes inversiones extranjeras, Brasil creció aceleradamente durante seis años consecutivos en condiciones de inflación moderada.

Como vemos en el Cuadro B-9, el elevado crecimiento económico de estos años tuvo sus contrapartidas. Por un lado, se agudizó la caída de los salarios mínimos reales, mientras que los salarios medios reales crecían, lo que confirma la tendencia a la jerarquización salarial y a la reestructuración del mercado interno mencionadas más arriba.

Por otro lado el "milagro" adquirió un perfil importador y dependiente del financiamiento externo. Si bien la balanza comercial se mantuvo equilibrada en el conjunto del período, el déficit de la de servicios, y por ende de la cuenta corriente, fue aumentando sostenidamente y financiado con endeudamiento externo. (Véase Cuadro B-10).

CUADRO B-9
EL "MILAGRO ECONOMICO": EVOLUCION DE ALGUNAS VARIABLES

Año	tasa de crecimiento %					
	PIB	IPM	Salario medio real	Salario mínimo real	Base monetaria	Cuenta corriente (MD)
1968	11.2	22.7	3.4	- 2.2	42.0	- 508
1969	10.0	19.1	2.1	- 3.8	28.7	- 281
1970	8.8	19.3	1.0	1.8	16.9	- 562
1971	12.0	21.5	3.2	- 4.3	36.3	-1307
1972	11.1	17.7	4.1	- 1.9	18.5	-1489
1973	13.6	15.4	4.9	- 8.3	47.1	-1688

Fuentes: Las mismas del Cuadro B-5.

CUADRO B-10
 EL "MILAGRO ECONOMICO": EVOLUCION DEL SECTOR EXTERNO
 (en MD)

Año	Exportaciones	Importaciones	Saldo	Balanza de serv.	Cuenta corriente	Deuda externa
1968	1881	1855	26	- 556	- 508	3916
1969	2311	1993	318	- 630	- 281	4403
1970	2739	2507	232	- 815	- 562	5295
1971	2904	3245	- 341	- 980	-1307	6622
1972	3991	4235	- 244	-1250	-1494	9521
1973	6199	6192	7	-1722	-1688	12572
Acumulado	20025	20027	- 2	-5953	-5840	

Fuente: Peláez, p. 56.

5. 1974-1978: crecimiento a marcha forzada (9)

En marzo de 1974 se inició el gobierno del general Ernesto Geisel, cuya palabra de orden fue "Brasil - potencia emergente". El "milagro" había dejado al país con una sólida industria de bienes durables y desarrollado algunos sectores de bienes de producción. Pero también con una inédita vulnerabilidad externa: las importaciones (especialmente de bienes de capital y combustibles), al igual que la deuda externa, se habían más que triplicado durante los años del milagro, y el primer shock petrolero de 1973-1974 afectó durísimamente a Brasil, que de un año a otro vio duplicarse el valor de sus importaciones.

Como consecuencia, los años de gobierno del general Geisel fueron años de restricciones externas, provocadas mayormente por la elevación de los precios del petróleo, del cual Brasil es gran importador. Para superar o neutralizar las restricciones externas, el país echó mano paralelamente de diversos recursos: se acrecentó notoriamente el endeudamiento externo, se promovió la diversificación de las exportaciones hacia los productos industrializados, y se desarrolló un amplio programa de desarrollo y conservación de energéticos y otros insumos básicos.

(9) Del título del libro de Castro y Souza, A economia brasileira em marcha forçada.

Pese a la retracción del crecimiento que se hizo evidente a fines de 1973, el gobierno no pareció aquilatar en un primer momento toda la gravedad de la situación, que se pensaba paliar recurriendo al endeudamiento externo. Así, el presidente del Banco Central se permitió decir en 1974:

Brasil es una isla de tranquilidad en medio de la confusión. En primer lugar, porque estamos habituados a convivir con la inflación y porque, desde el punto de vista externo, vamos a trabajar con una posición tranquila en relación al endeudamiento y con cierto margen para acumular compromisos internacionales. (10)

Tal vez el optimismo estuviera justificado. Durante los años de Geisel, Brasil logró mantener una tasa de crecimiento aceptable, aunque no tan alta como durante el "milagro", y logró aumentar y diversificar sus exportaciones, mientras a su vez acometía grandes proyectos básicos que le permitieron lograr sustanciales ahorros de divisas. Todo ello en una época de condiciones internacionales adversas, que se manifestaron en una elevada factura petrolera y en el aumento de precios de otras importaciones.

La estrategia gubernamental para enfrentar la nueva situación fue definida por el Segundo Plan Nacional de Desarrollo (II PND). Se implementó un control riguroso de las importaciones y se incentivaron

(10) Cit. por Goldenstein, p. 110.

las exportaciones. En el largo plazo, se alentó la exportación de manufacturas y se promovió la producción interna de energía y de bienes de capital, que eran los principales rubros de las importaciones. De esta manera, se esperaba no sólo sanear las balanzas externas, sino dar también una base más amplia y sólida al desarrollo industrial del país.

La magnitud de las restricciones externas puede ser apreciada en el Cuadro B-11. Las importaciones se mantuvieron constantemente en un nivel superior al doble del registrado en 1973, el último año del milagro. Las exportaciones, por su lado, fueron creciendo paulatinamente hasta también lograr en 1977 y 1978 duplicar su nivel de 1973, y equilibrar así la balanza comercial. La balanza de servicios, sin embargo, fue incrementando su déficit durante el período considerado, con lo que neutralizó la mejoría lograda en el intercambio comercial. Como consecuencia, la cuenta corriente registró importantes saldos negativos durante todo el período, que fueron financiados básicamente mediante el endeudamiento externo (la deuda externa se multiplicó por más de tres entre 1973 y 1978, y a su vez, el servicio de la deuda fue uno de los principales factores que causaron el creciente déficit de la balanza de servicios).

Dentro de este cuadro de restricciones externas, resulta notable que Brasil (Cuadro B-12) haya logrado mantener aceptables ritmos de crecimiento del PIB, aunque con tasas de inflación que doblaron a las

CUADRO E-11
BRASIL "A MARCHA FORZADA": EVOLUCION DEL SECTOR EXTERNO
(MD)

Año	Exportaciones	Importaciones	Saldo	Balanza de servicios	Cuenta corriente	Deuda externa
1974	7951	12641	-4690	-2433	-7122	17166
1975	8655	12169	-3514	-3238	-6751	21171
1976	10128	12383	-2255	-3763	-6018	25985
1977	12120	12023	97	-4134	-4037	32037
1978	12659	13683	-1024	-6037	-6990	43511
Acumulados	51513	62899	-11386	-19605	-30918	

Fuente: Peláez, p. 56.

CUADRO B-12
BRASIL "A MARCHA FORZADA": EVOLUCION DE ALGUNAS VARIABLES

Año	PIB	IPM	tasas de crecimiento%		
			Salario medio real	Salario mínimo real	Base monetaria
1974	9.7	29.1	0.0	- 8.3	- 32.9
1975	5.4	27.8	7.9	4.5	36.4
1976	9.7	40.4	4.7	- 0.6	49.8
1977	5.7	40.6	6.7	4.1	50.7
1978	5.0	38.9	8.4	3.1	44.9

Fuentes: Las mismas del Cuadro B-5.

de los años del "milagro". La política monetaria fue pasiva, manteniéndose la expansión de la base monetaria ligeramente por encima de la evolución del IPM. Durante el período se detuvo la tendencia descendente que el salario mínimo real había venido sufriendo durante toda la década de los sesentas; aun así, el salario mínimo real de 1978 fue 50% inferior al de 1957 (máximo nivel histórico). El salario medio real creció, y en 1978 fue 42% superior al de 1957. Esto es, continuó la tendencia a la concentración y estratificación del ingreso aun entre los mismos asalariados, que se había iniciado a fines del período populista.

6. Camino hacia la crisis; 1979-1981

En 1979 Brasil había disfrutado ya de una docena de años de crecimiento económico ininterrumpido. El hecho de que el crecimiento hubiese continuado -aunque a tasas menores- durante la recesión internacional de los setentas, daba la impresión de que el mismo tenía bases sólidas y endógenas. Parecía llegada la oportunidad de liberalizar el régimen político dictatorial e intentar la construcción de una hegemonía política de la gran burguesía asociada al capital transnacional, que se correspondiese con la dominancia económica que la misma había logrado durante los años de la dictadura.

Esto fue, precisamente, el sentido de la promesa que el presidente Joao Figueiredo formuló en su discurso de toma de posesión, en marzo de 1979: "Juro democratizar este país al término de mi gobierno." La construcción de una hegemonía granburguesa y la transición ordenada a un régimen democrático dependían en gran medida de que continuase la expansión económica.

En el seno del nuevo gobierno hubo diferencias en cuanto a la política económica a seguir. Había quienes, como el ministro de Planeamiento, Mario Henrique Simonsen, sostenían que era necesario provocar una recesión (moderada) y renegociar la acrecida deuda con la intervención del FMI, como medios de sanear la balanza de pagos.

Otras líneas más acordes con la política de legitimación social del gobierno sostenían la tesis de Delfim Neto: continuar creciendo. La línea representada por Simonsen planteaba propuestas que sonaban adecuadas para evitar o paliar una crisis del sector externo que ya se veía venir en esos momentos. Las propuestas de la línea de Delfim, en cambio, resultaban más adecuadas a las necesidades de un empresariado industrial que había venido realizando fuertes inversiones en los años anteriores y que no quería ver afectado el mercado interno por políticas recesivas. En palabras de Paul Singer:

Dentro del sistema de poder militar, la presencia de una corriente "ortodoxa", representante de modo general de los intereses de los acreedores internos y externos, siempre tuvo peso ponderable, aunque contrabalanceada por la corriente opuesta, representante en general de los intereses del empresariado no-financiero, que se puede denominar desarrollista. (11)

El rápido deterioro de las condiciones externas de la economía brasileña a partir de 1979, debido a la simultánea alza de los precios del petróleo y de las tasas internacionales de interés, causó que la pugna entre estos dos sectores se hiciese sumamente visible, y provocó diversos virajes de la política económica, que analizaremos a continuación.

Al asumir el gobierno, Figueiredo encargó el estratégico Ministerio de Planeamiento a Mario Henrique Simonsen, quien en abril de 1979 anunció un "paquete" económico contraccionista: se alargó el

(11) Singer, 1986. pp. 89-90.

plazo mínimo de los depósitos bancarios, se restringieron la creación de dinero bancario y el crédito al consumo, se redujo el gasto de las empresas públicas y se desestimuló el endeudamiento en moneda extranjera.

Según Mónica Baer,

... a través del "paquete económico de abril", el gobierno estaba definitivamente dispuesto a implementar medidas recesivas para revertir el proceso inflacionario. Para cumplir con este objetivo, la política económica se concentró básicamente en los instrumentos monetarios y crediticios. Por un lado, se restringieron los diversos tipos de crédito. Por otro, para impedir una excesiva expansión de la masa monetaria, se redujo el gasto público, disminuyendo las transferencias del Tesoro y realizando cortes en los presupuestos de las empresas públicas. En apoyo a la contención del crecimiento de la masa monetaria, se estableció un depósito compulsorio de 50% sobre el valor de los préstamos externos captados por las empresas privadas. (12)

El sostenido crecimiento de los años anteriores había sido tan firme que había generado una dinámica propia en el aparato productivo, que no alcanzó a ser contenida por las medidas de abril: tanto producto como inflación y desequilibrio externo continuaron creciendo. Comenzaron a llegar a Brasil misiones del FMI, del Banco Mundial y de los bancos privados, preocupados todos ellos por la posibilidad de una insolvencia brasileña. Simonsen propuso la aplicación de me-

(12) Baer, pp. 115-116.

didias recesivas aún más drásticas, que no fueron aceptadas. En agosto de 1979, Simonsen renunció al Ministerio de Planeamiento y pasó inmediatamente a formar parte del directorio del Citicorp, el mayor acreedor externo de Brasil.

Delfim Neto, el ministro del "milagro", fue puesto entonces al frente de la cartera de Planeamiento, recibiendo sólido apoyo del empresariado nacional. Delfim volvió al gobierno con la misma propuesta que tanto éxito había tenido en los años del milagro: el crecimiento permitiría superar la inflación y los desequilibrios externos. En su discurso de toma de posesión, Delfim declaró:

Señores, preparen sus arados y sus máquinas...

Precisamos producir más alimentos, más manufacturas.

Debemos crear empleos para todos, a fin de reducir las tensiones sociales. Vamos a crecer aceleradamente y al mismo tiempo conseguir el equilibrio en nuestra balanza de pagos, así como tasas de inflación decrecientes. (13)

Inmediatamente fueron adoptadas medidas para liberalizar el crédito y reducir las tasas de interés, a la vez que se reajustaban los precios y tarifas del sector público y se liberaban los precios de los alimentos. Sobre los salarios se adoptó una decisión que tendría singular trascendencia en los años venideros, introduciéndose el ajuste semestral de los mismos, en lugar del ajuste anual que se había venido practicando hasta entonces.

(13) Cit. por Goldenstein, p. 129.

A fines de 1979 se aplicaron otras medidas destinadas a enfrentar las crecientes dificultades externas. El cruceiro fue deválua- do en un 30% (primera maxidevaluación de toda la década de los seten- tas) y se alentó a las empresas a tomar préstamos externos (la prin- cipal medida en este sentido fue la supresión del depósito obligato- rio sobre los préstamos externos obtenidos por las empresas priva- das). Se liberalizó el comercio exterior: se suspendieron los depó- sitos compulsorios sobre las importaciones, se anuló la "ley de simi- lar nacional" (que vetaba la concesión de permisos de importación para bienes de capital similares a los producidos en el país), y se redujeron los subsidios a las exportaciones de bienes industrializa- dos.

En 1979 el PIB registró un considerable crecimiento (7.3%), pero la inversión no lo acompañó en la misma medida (creció sólo 4.2%). La inflación experimentó una fuerte alza (el IGP-DI creció 77.2% de diciembre a diciembre) y los salarios experimentaron leves mejorías en las principales ciudades, excepto en Rfo, donde decre- ció ligeramente. La balanza comercial fue negativa, y la balanza de servicios factoriales, por el peso de los servicios de la deuda externa, tuvo un saldo negativo sumamente grande; como consecuen- cia, el déficit de cuenta corriente se elevó a 10,482 MD. Las re- servas internacionales disminuyeron 2206 MD (Véanse cuadros B-15 a

B-20). La deuda externa registrada se incrementó en 6393 MD, pero su servicio montó a 11875 MD, iniciando lo que sería una constante en los años posteriores: el servicio de la deuda fue siempre superior al incremento neto de la misma. Esto es, en 1979 Brasil cayó en el círculo vicioso de la deuda, solicitando nuevos préstamos sólo para pagar los anteriores. El Cuadro B-21 muestra claramente que el endeudamiento neto, de 1979 hasta la fecha, fue inferior a los meros pagos de la deuda, por lo que Brasil estuvo, como todo América Latina, descapitalizándose (desacumulando) por la vía del servicio de la deuda.

En 1980 la política de promover el endeudamiento externo de las empresas privadas fue extendida a los bancos, los estados, los municipios y las empresas estatales. Una de las medidas en ese sentido fue aumentar los impuestos a las operaciones financieras, lo que encareció el crédito interno y estimuló la toma de préstamos externos por los agentes privados.

Las continuas dificultades externas llevaron en junio y julio de 1980 a un nuevo cambio de la política económica, que ahora se tornó recesiva, concentrando sus esfuerzos en la restricción del crédito y el recorte del gasto público, y preparando el terreno para la aplicación de una política de ajuste de signo ortodoxo.

En junio se elevaron sustancialmente las tasas de redescuento, medida que se repitió en noviembre, y en octubre fueron liberadas

algunas tasas especiales de interés. Como resultado, el crédito se dificultó y encareció.

También en junio se decretó un recorte de 15% en los programas de inversión de las empresas públicas, además de otros recortes en los gastos corrientes y el crédito (en especial el externo) para el sector público.

Se comenzó a reducir progresivamente el subsidio al trigo y la harina, y se decretó la libertad total (aunque vigilada) de los precios. Se redujeron los ajustes salariales establecidos por el mecanismo semestral de 1979.

Las medidas recesivas del segundo semestre no lograron impedir que durante 1980 se registrase un crecimiento del PIB aún mayor que el del año anterior, acompañado esta vez también por el crecimiento de los salarios. En efecto, el PIB creció 7.9%, la inversión a una tasa prácticamente similar (7.0%), los salarios a una tasa menor (1.5%). Pese a las restricciones monetarias, la inflación se aceleró: el crecimiento del IGP-DI alcanzó a 110.2% de diciembre a diciembre. Aunque la balanza comercial conservó un saldo negativo de cuantía similar al de 1979 (debido a que tanto exportaciones como importaciones crecieron), el crecimiento del servicio de la deuda provocó que el saldo negativo de la cuenta corriente aumentase. La deuda externa registrada creció en 4,000 MD, y las reservas internacionales netas cayeron en 2776 MD. (Cuadros B-13 a B-23).

Las políticas recesivas aplicadas durante el segundo semestre de 1980 fueron endurecidas durante 1981. Así, en 1981 finalmente se produjo la recesión aunque no por ello se logró el deseado equilibrio externo. El PIB cayó 1.9% y la inversión 12%. Los salarios medios crecieron, y los mínimos tuvieron una evolución divergente según la ciudad. Como instrumento antiinflacionario, la devaluación fue menor que la inflación interna, por lo que el cruzeiro comenzó a revalorizarse frente al dólar y otras monedas fuertes.

Se liberaron (aumentaron) las tasas de interés, se restringió el crédito interno y se recortaron los gastos públicos, incluso en áreas prioritarias como la agricultura. Por otro lado, se continuó estimulando al sector privado a tomar préstamos externos.

La situación del sector externo continuó agravándose. Los precios de los exportables tradicionales del país siguieron el movimiento de baja iniciado en 1977 (y que llevó a que entre 1977 y 1982 los términos del intercambio se deteriorasen en un 51% (Véase cuadro B-22). Pese a ello, Brasil realizó un gran esfuerzo de promoción de sus exportaciones de productos industrializados, lo que permitió reducir el déficit comercial a 1184 MD. Sumado este déficit al masivo déficit de la balanza de servicios (10274 MD, con 10306 MD en concepto de pago de intereses), la balanza en cuenta corriente arrojó un saldo negativo de 11760 MD. La deuda registrada creció 7564 MD

(su servicio montó a 17801 MD), y las reservas internacionales pudieron incrementarse en 594 MD. (Véanse cuadros B-15 a B-21).

7. 1982: insolvencia externa

Durante 1982 la política económica contraccionista fue "aflojada" un tanto para evitar que la profundización de la recesión afectase los resultados de las elecciones parlamentarias y estatales que se celebrarían el 15 de noviembre. Estas serían las primeras elecciones libres desde el golpe de 1964. En realidad, ya desde el último trimestre de 1981 consideraciones políticas habían llevado a tratar de detener la caída del PIB y mejorar los salarios reales.

La política económica

En la política monetaria hubo un cierto aflojamiento respecto de las rígidas pautas que habían predominado durante la mayor parte de 1981. Se mantuvieron, sin embargo, altas tasas internas de interés, debido a que el Estado recurrió masivamente al endeudamiento interno como medio de financiamiento.

Aunque la inversión pública cayó, el nivel del déficit nominal del sector público se incrementó, llegando a representar casi 14% del PIB. Ello se debió en gran medida a los costos financieros de la deuda interna, ya que en el cuadro B-15 puede observarse que el déficit operacional (esto es, el déficit nominal menos los costos

financieros sobre la deuda por ajustes monetarios y cambiarios) disminuyó.

En lo externo se continuó con las orientaciones de política que databan de 1981: contención de las importaciones, incentivos a las exportaciones, promoción de la captación de recursos externos. Se dificultó la obtención de guías de importación y se limitaron las importaciones de las empresas paraestatales. Aunque durante el año se fue acelerando el ritmo de las minidevaluaciones, a fines de 1982 el cruceiro había continuado el proceso de revalorización frente al dólar (y más marcadamente frente a una cesta de 8 monedas principales para el comercio externo de Brasil) que se había iniciado en 1981.

Se mantuvo una política de control de precios para artículos de primera necesidad similar a la aplicada en 1981. En cuanto a los salarios, se mantuvo el régimen de reajustes semestrales, con aumentos superiores al del INPC para los tramos de salarios más bajos, y porcentajes decrecientes de ajuste para los grupos con remuneraciones más elevadas. Las diferentes tasas regionales de inflación hicieron que los salarios mínimos reales experimentaran mejoras muy diversas según las regiones en que fueron pagados: desde un máximo de 4.9% en Sao Paulo hasta una caída de -3.5% en Brasilia. Sin embargo, la tendencia general de los mínimos fue al alza, al igual que la del salario medio industrial, que creció casi 10% (Cuadro B-17). El desempleo disminuyó del 7.9% promedio de 1981 a un promedio de

6.3 en 1982, lo que es contradictorio con la disminución del 2% que registró el empleo urbano. Al parecer, serían cambios en la metodología utilizada los que explicarían la disminución del índice de desempleo.

El principal problema económico del país continuó siendo el sector externo, afectado tanto por la disminución de las exportaciones (la primera desde los años sesentas) como por los cada vez más elevados pagos de intereses sobre la deuda externa. Ante las dificultades externas, la estrategia gubernamental en este año electoral fue la de postergar mientras fuese posible el necesario ajuste externo de la economía. Para lograrlo, continuó echando mano del mecanismo conocido como roll-over: solicitar cada vez mayores préstamos externos para pagar los anteriores.

Los ingresos por exportaciones cayeron 14% en el primer semestre, y a fines de agosto las reservas internacionales eran de sólo 6,800 MD. Se estimaba que el país necesitaría unos 6,000 MD de financiamiento neto adicional para servir los pagos que vencían antes de fines de año.

Cuando en agosto de 1982 el gobierno mexicano anunció que no podría seguir sirviendo su deuda externa, los bancos transnacionales retacearon inmediatamente sus créditos al Tercer Mundo, y Brasil ya no pudo seguir recurriendo al roll-over: el círculo vicioso del endeu-

damiento quedó momentáneamente roto.

En palabras del presidente del Banco Central en la época, Carlos Geraldo Langoni:

En los primeros seis meses de 1982, Brasil consiguió obtener normalmente, en el mercado, préstamos por una media de 1.5 MD por mes. Inmediatamente después del incumplimiento mexicano, el acceso al mercado se redujo a la mitad y el flujo de préstamos externos virtualmente desapareció en el último trimestre de 1982. (14)

El 15 de septiembre fueron anunciadas diversas medidas para mejorar la situación de la balanza de pagos y contener la inflación. Se aumentó el encaje bancario, se implantó un impuesto sobre las divisas para viajeros y se restringió su monto. A fines de septiembre se prohibieron las importaciones de artículos suntuarios.

El 25 de octubre el Consejo Monetario Nacional aprobó el documento "Programación del sector externo para 1983", que reconocía la necesidad de un ajuste externo.

Un convenio con el FMI y la adopción de drásticas medidas de ajuste parecían inminentes. Sin embargo, el gobierno postergó toda resolución en este sentido hasta después de las elecciones del 15 de noviembre, en que la oposición obtuvo la mayoría de los votos

(14) Langoni, p. 26.

populares y varias gubernaturas.

El 18 de noviembre el presidente del Banco Central, Carlos Langoni, solicitó al FMI un préstamo de 500 MD del servicio de financiamiento compensatorio, para compensar la caída de las exportaciones brasileñas. La concesión de créditos del servicio de financiamiento compensatorio del FMI es automática, probado que el país solicitante efectivamente vea reducidos imprevistamente sus ingresos por exportaciones. Inmediatamente después, Brasil solicitó una amplia línea de créditos, iniciándose así una negociación sumamente dificultosa ante la reticencia de la comunidad financiera internacional. Se comenzó por solicitar y obtener un paquete de préstamos-puente de emergencia:

- 600 MD de un grupo de seis importantes bancos de Nueva York, los cuales fueron luego integrados al préstamo-puente que se menciona más abajo.
- 200 MD de un grupo de cuatro bancos británicos coordinado por el Banco de Inglaterra.
- 1,480 MD del Tesoro de Estados Unidos. Aunque este préstamo fue anunciado para efectos políticos durante la visita del presidente Reagan a Brasil (1.XII.82), en la realidad se había acordado en septiembre, cuando el presidente Figueiredo viajó a Nueva York para asistir a la Asamblea General de la ONU, y fue desembolsado

en tres tramos, el primero -de 500 MD- el 27 de octubre, y los restantes dos unos días más tarde. (15)

- Un préstamo-puente del BPI, de entre 1200 y 1450 MD.

Con el respiro de los préstamos-puente, se iniciaron negociaciones para obtener fondos de más largo plazo. Se negoció con el FMI para lograr un préstamo stand-by, y con la banca privada para obtener nuevos fondos y reescalonar los vencimientos de 1983. El 16 de diciembre el Consejo Monetario Nacional aprobó un proyecto de carta de intención para el FMI. El 20 de diciembre los ministros de Hacienda y Planeamiento y el presidente del Banco Central se reunieron en Nueva York con unos 130 representantes de la comunidad financiera internacional, a los que presentaron, agrupadas en cuatro proyectos, las necesidades de financiamiento del país para 1983:

- . Proyecto 1: 4400 MD en préstamos de largo plazo de los bancos privados, a ser desembolsados en cuatro tramos, comenzando en marzo de 1983 con 2500 MD y continuando en junio, septiembre y diciembre de 1983 con 635 MD por vez.
- . Proyecto 2: Reprogramación de vencimientos del principal de la deuda de mediano y largo plazo pagaderos en 1983 por 4000 MD (luego ampliados a 4600 MD).
- . Proyecto 3: Mantenimiento de las líneas de créditos comerciales

(15) Brum, p. 51.

En 1982, y por segundo año consecutivo, la economía brasileña presentó un cuadro recesivo que se tradujo en disminución del ingreso per cápita, altas tasas de inflación, ... y descenso del nivel de empleo en el sector formal... Se acentuaron las dificultades en el sector externo, tanto en la esfera de las transacciones corrientes como en las de capital... Se redujeron marcadamente los ingresos provenientes de la exportación y la captación de recursos financieros externos... bajó significativamente, en especial durante los últimos meses del año. (16)

El PIB creció 1.5%, esto es, por debajo de la población, y la inversión continuó decreciendo (-4.0%). La mayor parte del crecimiento del PIB se explica por el incremento del consumo (del gobierno, 6.0%, y privado, 3.4%). El IGP-DI tuvo un crecimiento de 99.7% y la base monetaria de 87.3%.

Por sectores, cabe señalar que la industria manufacturera permaneció estacionaria, registrando la agricultura un decremento de -2.5%. El moderado crecimiento del PIB global se debió fundamentalmente al crecimiento de los servicios básicos (4.8%).

En la industria manufacturera la rama más afectada fue la bienes de capital, que cayó en un 11% luego de haber caído 19% en 1981. Estas caídas se vinculan con la baja de la inversión.

El ligero crecimiento del PIB permitió reducir la desocupación del promedio de 7.9% de la PEA en 1981 a 6.3% en el año analizado.

(16) Estudio 1982, p. 1.

Los salarios reales se incrementaron. El salario medio real en la industria creció 6.1%, y los salarios mínimos reales tuvieron en general ligeros incrementos: 4.9% en São Paulo y 0.4% en Río de Janeiro, aunque decrecieron en el Distrito Federal (-3.5%) y en Recife (-0.9%).

El déficit del sector público ascendió a 15.8% del PIB; medido con el concepto operacional, el déficit fue de 6.2%.

El sector externo continuó comprometido por los altos servicios de la deuda, que llegaron al nivel récord de casi 21,000 millones de dólares (amortización más intereses).

Las exportaciones disminuyeron (13.4%) por primera vez desde los sesentas, siendo esta disminución ampliamente generalizada para todos los tipos de exportables: primarios, semiindustrializados e industrializados. El único rubro que registró un incremento apreciable fue el café, tanto en grano como industrializado. La proporción de productos manufacturados en las exportaciones superó la mitad del monto exportado, cifra que sube al 58.4% si incluimos los productos semimanufacturados. Buena parte de la caída de las exportaciones brasileñas se debió a los problemas de balanza de pagos que estaban enfrentando otros países en desarrollo, que para esas fechas ya eran importantes clientes para la industria de exportación brasileña. Por otro lado, los precios de muchos exportables

primarios continuaron cayendo durante 1982, y la valorización del dólar dificultó las colocaciones en el mercado estadounidense.

Las importaciones también disminuyeron (12.2%), a lo que contribuyó significativamente una reducción de 10% en valor y de 6% en volumen de las importaciones de petróleo crudo. Por lo tanto, la balanza de mercancías arrojó un saldo positivo de 777 millones de dólares (contra 1184 de 1981).

Se pagaron intereses por 12,550 MD, lo que junto con otras erogaciones por servicios factoriales llevó el déficit de la balanza de servicios a 13,509 MD. Por lo tanto, la cuenta corriente acumuló un déficit de 16,314 MD, el mayor de la historia brasileña hasta la fecha. Los ingresos de capital no alcanzaron a compensar el déficit de cuenta corriente, por lo que el balance global fue negativo por 5195 MD.

Por lo tanto, las reservas de divisas disminuyeron en 3513 MD.

El nivel de las reservas a fines de 1982 puede ser calculado de diversas maneras. La liquidez internacional informada por el Banco Central al 31 de diciembre fue de 3994 MD (17), nivel que puede parecer importante pero que no lo es tanto si se considera que estaba integrado casi totalmente por reservas no convertibles (créditos a otros países imposibilitados de pagarlos). Según Edmar Ba-

(17) Estudio 1984, Cuadro 23.

cha, las reservas convertibles al 31 de diciembre eran de sólo 658 MD. (18) Según el método del FMI (descontar a los activos de la autoridad monetaria los pasivos de corto plazo), las reservas netas de la autoridad monetaria al 31 de diciembre eran negativas por 2884 MD. (19)

Es de anotar finalmente que la deuda externa registrada creció en 8787 MD (con un servicio de 20766 MD) y que a fines de 1982 se registraban atrasos en el pago de intereses por unos 3000 MD. (Véanse Cuadros B-13 a B-23).

(18) Bacha, p. 32.

(19) Estudio 1984, Cuadro 23.

8. 1983: se profundiza la recesión

El convenio con el FMI, negociado durante los últimos meses de 1982, aprobado por el organismo financiero internacional en febrero de 1983 y suspendido en mayo, renegociado en noviembre, dominó una política económica que en un primer momento -por consideraciones políticas- se resistió a aplicar plenamente el duro programa recesivo exigido por el Fondo. Resultado de todo ello fue no sólo un rumbo errático de la política económica, sino también la profundización de la recesión en que el país había entrado en 1981: se produjo una nueva disminución del producto y una fuerte caída de la inversión, se elevó el desempleo, aumentó la inflación, disminuyó el salario real. El único logro que las autoridades pudieron exhibir a lo largo de 1983 fue la obtención de un superávit récord en el comercio de mercancías, que superó incluso la meta pactada con el FMI.

Convenio con el FMI

El 6 de enero se presentó formalmente una carta de intención al FMI, que en sus términos generales había sido acordada con la misión del Fondo que visitó Brasil en diciembre de 1982. El 24 de

febrero se presentó una segunda carta de intención que modificaba las metas de la primera, que había quedado desactualizada por la desfavorable evolución del sector externo y los precios internos en las escasas semanas que mediaron entre una y otra. El convenio se inscribía dentro de las líneas generales trazadas por el documento "Programación del sector externo en 1983", que había sido aprobado por el Consejo Monetario Nacional en octubre de 1982. Este documento reconocía la necesidad de practicar un ajuste externo como resultado de las dificultades para obtener nuevos financiamientos del exterior:

Existe un importante cambio de enfoque en la programación externa para 1983, como consecuencia directa de la alteración de las condiciones de acceso al mercado financiero internacional: en los años anteriores se partía de las metas de exportación para determinar el saldo probable de la balanza comercial que, a su vez, definía el nivel del déficit en cuenta corriente, obteniéndose como residuo el volumen necesario de préstamos en moneda. (20) En el presente ejercicio (1983), se trata de conciliar el volumen disponible de préstamos en moneda, estimado en función del aumento factible de la exposure de los bancos internacionales en Brasil, con el nivel máximo de déficit en cuenta corriente en condiciones de ser financiado, determinándose de esta manera el superávit mínimo necesario del balance de pagos. (21)

(20) Las cuentas brasileñas distinguen los "préstamos en moneda" de libre disposición de los préstamos de financiamiento al comercio exterior.

(21) Cit. por Baer, p. 123.

Cabe señalar que el documento comentado preveía un superávit en la balanza de mercancías de 6,000 MD para 1983, meta que fue incorporada al Convenio con el FMI.

El Convenio con el FMI disponía básicamente lo siguiente:

1. Incrementar la frecuencia de las minidevaluaciones del cruceiro: la devaluación mensual del cruceiro superaría en un punto porcentual mensual al crecimiento del IGP-DI. La segunda carta de intención, acordada luego de la devaluación del 18 de febrero, estableció un crecimiento del tipo de cambio igual al del IGP-DI. A partir de la tercera carta de intención (véase más abajo) la devaluación quedó ligada al IGP-DI "expurgado" de factores estacionales.
2. Eliminar gradualmente, a lo largo de un período de tres años, los subsidios directos e indirectos (créditos a tasa de interés subsidiada) al sector agrícola y a la exportación.
3. Reducir el déficit público a 3.5% del PIB en 1983.
4. Reducir la tasa de inflación a un promedio anual de 78% en 1983, con acentuación de la declinación hacia fines del año.
5. Crecimiento del PIB de entre 1.5 y 2%, con base en la recuperación del sector agrícola.
6. Reducción del déficit de cuenta corriente a 6,000 MD en 1983.

El balance de pagos global debería resultar equilibrado en 1983,

- y presentar superávits de 1000 y 2000 MD, en 1984 y 1985, respectivamente.
7. Superávit comercial de 6,000 MD en 1983.
 8. Las reservas internacionales a fines de 1983 no podrían ser inferiores al nivel registrado un año antes.
 9. El gasto público en créditos a la agricultura sería cubierto con recursos del presupuesto federal y ya no con expansión de la oferta monetaria.
 10. Recorte de 16% promedio a los presupuestos de las empresas públicas.
 11. Reducción de las necesidades de financiamiento externo del nivel estimado de 17,000 MD en 1982 a 10,600 MD en 1983.
 12. Modificación de la legislación (de 1979) que disponía que los salarios más bajos serían ajustados en un porcentaje semestral ligeramente superior a la inflación. (22)

El 28 de febrero, el FMI aprobó el Convenio stand-by con Brasil, por un período de tres años. Se aprobó también la concesión de otros fondos, que junto con el stand-by sumaban 4,955 millones de DEGs (unos 5,400 MD), según el siguiente detalle:

1. 4,239,375,000 DEGs (o sea, 425% de la cuota de Brasil en el FMI) fueron otorgados por el servicio financiero ampliado (stand-by);

(22) Cfr. Keesing's, p. 31942, Brum, pp. 55-60, y Estudio 1983, p.31.

124,875,000 DEGs fueron hechos disponibles inmediatamente, y el resto podría ser retirado por Brasil a lo largo de los tres años subsecuentes bajo condición de cumplir con las metas arriba reseñadas.

2. 249,375,000 DEGs (o sea, el primer tramo de crédito de Brasil) fueron disponibles inmediatamente.
3. 466,250,000 DEGs, también disponibles inmediatamente, fueron concedidos por el servicio de financiamiento compensatorio. (23)

El FMI anunció el convenio de servicio financiero ampliado con Brasil mediante un comunicado de prensa que planteaba en lo esencial el programa de ajuste a emprender:

El programa de ajuste económico de las autoridades brasileñas, que el acuerdo ampliado apoya, apunta a la reducción del desequilibrio externo e interno, y está orientado a producir importantes cambios estructurales en la economía con miras a preparar el terreno para retomar el crecimiento sostenido de la producción y el empleo.

Internamente, junto con la reducción de la tasa de inflación, el programa pretende, luego del necesario ajuste inicial en 1983, reasumir un patrón de crecimiento más próximo a la normalidad en los siguientes años.

La reducción del desequilibrio financiero del sector público es crucial en el esfuerzo de ajuste. El programa contempla la reducción a la mitad de los requerimientos financieros del

(23) Keesing's, p. 32067.

sector público entre 1982 y 1983, y otra reducción de los mismos a la mitad para 1985. Se espera que esto contribuya sustancialmente a elevar el ahorro interno neto, y que por lo tanto permita reducciones concurrentes en el déficit de la cuenta corriente del balance de pagos, de 4.5 por ciento del producto interno bruto (PIB) en 1982 a 2 por ciento en 1983 y, eventualmente, a 1 por ciento del PIB en 1985. Se espera que el logro de estas metas sea facilitado por la reciente depreciación del tipo de cambio [del 23 %; véase más abajo] , la implementación de medidas fiscales sustanciales y una política monetaria restrictiva... un tipo de cambio flexible y adecuadas políticas de ingresos asegurarán la... competitividad de las exportaciones brasileñas. Se espera que un menor recurso al uso de créditos externos, ayudado por tasas internacionales de interés y precios internacionales del petróleo más bajos, lleve a una declinación en la razón del servicio de la deuda y a la reconstrucción de las reservas internacionales durante el período de vigencia del programa.... Brasil acaba de obtener compromisos de nuevos préstamos financieros de largo plazo por 4400 millones de dólares en 1983; la reprogramación de 4000 millones de dólares de amortizaciones sobre la deuda de mediano y largo plazo exigibles en este año, y la restauración de unos 9,000 millones de dólares en líneas de crédito de corto plazo. Se espera que las negociaciones que están siendo conducidas por las autoridades brasileñas con miras a mantener un adecuado acceso a los mercados de dinero por las sucursales en el exterior de los bancos brasileños sean completadas pronto; la meta intermedia para esta actividad ha sido alcanzada y los coordinadores han asegurado al director ejecutivo que continúan dispuestos a trabajar para alcanzar ulteriores objetivos en este campo, consistentes con

el programa de ajuste de Brasil. (24)

El último párrafo del comunicado del FMI hace referencia a que tres días antes, el 25 de febrero, Brasil había obtenido los 4400 MD de nuevos préstamos solicitados a los bancos privados, así como la reprogramación de los vencimientos de 1983 de la deuda de mediano y largo plazo con los mismos bancos, y la restauración de las líneas de crédito comercial (proyectos 1 a 3). Los 4400 MD serían repagados a ocho años de plazo, con una tasa de interés de 2.125 sobre Libor.

Demoras habidas en la concreción final del paquete crediticio con la banca privada hicieron que Brasil solicitase una prórroga en el vencimiento del primer repago (400 MD) del préstamo-puente concedido por el BPI en diciembre de 1982. Como el BPI prorrogó el vencimiento (de febrero 28) sólo hasta marzo 15 (en vez de hasta junio 5, como solicitado), Brasil tuvo que recurrir al Tesoro estadounidense, al que solicitó un nuevo préstamo-puente con el que pagó el primer vencimiento del préstamo-puente del BPI. Estos malabarismos financieros demuestran lo angustioso de las finanzas externas de Brasil, y, junto con el comunicado del FMI, prueban una vez más la existencia de una acción coordinada y de intereses comunes entre los bancos transnacionales, Estados Unidos, el FMI y el BPI.

La Cepal resume de la siguiente manera el contenido del Convenio:

(24) Keasing's, pp. 32067-68.

El programa de ajuste acordado con el FMI especificaba una serie de medidas en las áreas cambiaria, monetaria y fiscal, fijándose, además, límites cuantitativos trimestrales con respecto a las reservas internacionales netas de las autoridades monetarias (Banco Central y Banco de Brasil), el endeudamiento externo, la variación del tipo de cambio, las necesidades de financiamiento del sector público no financiero y los activos internos netos de las autoridades monetarias. En el acuerdo se estableció que en caso de incumplimiento de esas metas trimestrales específicas los desembolsos serían suspendidos, pudiendo ser reactivados solamente después de consultas y el establecimiento de nuevas metas cuantitativas. El programa contenía además metas anuales con respecto a la inflación, el crecimiento real de los ingresos del gobierno federal, la expansión de la base monetaria y de los medios de pago y los saldos en el comercio de bienes y la cuenta corriente del balance de pagos. Además se acordaron una serie de medidas de política económica, como la eliminación de subsidios, la creación de nuevos tributos y el ajuste de las tasas correspondientes a gravámenes existentes, la contención del gasto público, la eliminación de los gastos gubernamentales a cargo de las autoridades monetarias, la liberalización del sistema financiero y la reducción de las restricciones a la importación y a las operaciones cambiarias. (25)

Según Baer,

Las condicionalidades de política económica impuestas por el FMI, que son del interés más amplio del capital financiero internacional, tienen como objetivo principal reducir la importancia

(25) Estudio 1983, p. 2.

del Estado en la economía brasileña (liberalización del mercado) y alcanzar una mayor apertura externa, aspectos que son combinados con un ajuste transitorio de tipo recesivo. (26)

La política económica

Según un análisis del Grupo de Coyuntura Económica del CEBRAP, (27) la política económica seguida en 1983 puede ser dividida en tres etapas principales. De enero a abril, las autoridades económicas aparentemente confiaron en que los recursos del FMI y de los cuatro proyectos comprometidos con los bancos privados permitirían evitar la aplicación a fondo de las políticas recesivas comprometidas por el Convenio. Esto es, las autoridades al parecer confiaban en que el Fondo y los acreedores se contentarían con la obtención de un amplio superávit comercial, sin exigir seriamente el cumplimiento de las metas "internas" convenidas. Entre mayo y septiembre, la política económica siguió un curso híbrido: mientras por un lado se buscaba "ablandar" o eludir las exigencias del FMI, por el otro se iba "endureciendo" paulatinamente y virando hacia la ortodoxia monetarista el manejo interno de la economía. A partir de septiembre, finalmente, se siguió un claro rumbo ortodoxo y contraccionista, supeditado a las exigencias del FMI y los acreedores bancarios.

(26) Baer, p. 126.

(27) Grupo de Conjuntura, pp. 24 y 55.

El año se inició con una modificación de la legislación de 1979 que establecía reajustes semestrales de 110% del crecimiento del índice nacional de precios al consumidor (INPC) para los salarios más bajos; en lo sucesivo, el ajuste de los salarios menores a tres mínimos sería similar al crecimiento del INPC, y menor para los salarios más altos.

Como el superávit comercial de enero quedase muy por debajo de las estimaciones previas, en febrero 18 se dispuso una maxidevaluación de 23% (primera maxidevaluación desde diciembre de 1979), que acompañada con devaluaciones menores en los días siguientes desvalorizaron el cruceiro en un 30%.

Para contrarrestar los efectos negativos de la devaluación se tomaron medidas como: reducir del 25 al 15% los impuestos a la importación de materias primas; imponer un impuesto de 20% a la exportación de varios productos primarios; establecimiento de programas estatales de apoyo a las empresas privadas; cambios en los impuestos aplicables a los tenedores de bonos públicos ajustables según el tipo de cambio; mantenimiento hasta por lo menos mediados de 1983 del crédito-premio de 11% a las exportaciones.

La devaluación (y las medidas que la acompañaron) permitió mejorar el balance comercial, pero paralelamente exacerbó la inflación y provocó inestabilidad y especulación en el mercado financiero. La

evolución económica se estaba apartando de las metas convenidas con el FMI, y además las autoridades no habían tomado virtualmente ninguna de las severas medidas de ajuste comprometidas por el Convenio.

A fines de mayo el ministro de Planeamiento, Delfim Neto, y el presidente del Banco Central, Carlos Langoni, sostuvieron conversaciones con el FMI, procurando que éste aceptase modificar las metas convenidas, en particular en lo relativo a los subsidios a la importación de trigo y petróleo y a los recortes de las transferencias a las empresas públicas y al sector agrario. Las conversaciones fracasaron y el FMI suspendió el desembolso del segundo tramo del stand-by, que por 411 MD debió haberse efectuado el 31 de mayo. Los bancos privados hicieron lo propio con el tramo del Proyecto 1 que por 635 MD debió haberse desembolsado en junio. Como las negociaciones se estancaron, ni el FMI ni los bancos desembolsaron nuevos tramos que por similares montos debían haberse otorgado en agosto 31 y septiembre, respectivamente. El corte del suministro de fondos por el FMI y los bancos provocó incumplimientos en los pagos externos, que se agudizaron cuando los bancos privados suspendieron los proyectos 2, 3 y 4.

Ante la directísima presión de los acreedores, se entró en la segunda fase de la política económica, en que las autoridades comenzaron a negociar con el Fondo para obtener condiciones menos drásti-

cas que las previstas en enero/febrero, a la par que comenzaban, ahora sí, a tomar medidas de ajuste ortodoxo.

En junio y julio se instrumentó un paquete de medidas destinadas a reducir el déficit del sector público, reducir la inflación y garantizar la obtención del previsto superávit comercial de 6000 MD. La revisión de la legislación salarial era la más trascendente -pero no única- de estas medidas, ya que también se aumentaron las alícuotas de los impuestos ya existentes, se crearon nuevos impuestos y se anticiparon otros, se recortaron significativamente los presupuestos de las empresas públicas y se eliminaron o redujeron sustancialmente los créditos subsidiados al sector agrario, a las pequeñas y medianas empresas (PYME), al petróleo y derivados, al trigo y al azúcar.

Un primer paquete de medidas de austeridad fue anunciado el 9 de junio, y se limitó a un reajuste fiscal sin mayor trascendencia (aceleración de la reducción gradual de los subsidios con miras a su eliminación total en 1985; recaudación de nuevos impuestos; incremento de 45% en el precio del petróleo y derivados; incremento del nivel de depósitos obligatorios de los bancos en el Banco Central).

El FMI juzgó insuficientes estas medidas y exigió que se eliminasen los ajustes salariales al 100% del INPC. (28)

(28) Brum, p. 65.

A fines de junio se anunciaron controles sobre las empresas públicas y la desindexación de la economía. Esto generó nuevos movimientos especulativos que alteraron profundamente al mercado financiero.

El 13 de julio se anunció el decreto-ley No. 2045, que atendía a lo que para el momento se había constituido en principal reclamo del FMI: la revisión de la legislación de 1979 (modificada en enero de 1983) que había ligado la revisión semestral de los salarios con las variaciones del INPC. El decreto-ley No. 2045, si bien mantuvo la semestralidad, dispuso que en lo sucesivo el aumento de los salarios sería de sólo 80% del INPC. La revisión de la legislación salarial intensificó el movimiento huelguístico, especialmente en São Paulo y el Valle del Paraíba (el corredor industrial que va de São Paulo a Río de Janeiro).

El movimiento había comenzado en un mitin de desocupados realizado en São Paulo el 4 de abril, ocasión en que la represión policial dejó un saldo de un muerto, más de cien heridos y unos mil detenidos. La agitación sindical contra la política económica y contra la revisión salarial exigida por el FMI continuó hasta llegar a la huelga general del 21 de julio, la más importante habida en tres lustros. La represión de la huelga dejó un saldo de cien heridos, 400 arrestados y veinte procesados por violación a las le-

yes de "seguridad nacional". De este movimiento sindical surgió una oposición vigorizada que terminaría echando por tierra las intenciones del gobierno Figueiredo de forzar una "apertura política" continuista.

El FMI exigió que el decreto-ley 2045 fuese ratificado por el Congreso, donde el partido oficialista (Partido Democrático y Social, PDS) no tenía mayoría propia; por lo tanto, la aprobación del mismo no fue posible.

Mientras el Congreso se mostraba reluctante a aprobar el decreto-ley 2045 y los trabajadores salían a las calles, (la movilización popular llegó a su clímax en setiembre, mes en que se produjeron generalizados saqueos de supermercados en Río y otras ciudades, practicados por campesinos sin tierras a los que una prolongada sequía había expulsado del depauperado Nordeste), se produjo un período de indefinición política y económica.

Por un lado, el presidente Figueiredo sufrió un infarto de miocardio y el 14 de julio se ausentó del país para recibir tratamiento en Estados Unidos. En un primer momento se pensó que los militares se negarían a entregar el gobierno, como marcaba su propia Constitución, al vicepresidente Aureliano Chaves, aunque finalmente Chaves se hizo cargo interinamente de la presidencia. Durante su breve gestión, algunos sectores del empresariado se nuclearon en su

torno proponiendo una política de ajuste no recesivo. Estas propuestas se vieron frustradas cuando el presidente Figueiredo retornó (26 de agosto) antes de lo pensado a sus funciones. Por otro lado, el FMI continuaba presionando por una mayor rigidez contraccionista de la política económica y por la revisión salarial, y el 1 de agosto anunció que había rechazado una petición brasileña de flexibilizar la meta de inflación para 1983. El mismo día, ante la escasez de divisas y la especulación contra el cruzeiro, las autoridades dispusieron la centralización de todas las operaciones cambiarias en el Banco Central.

El 11 de agosto la Cámara de Diputados, donde el PMBD tenía la mayoría, aprobó una resolución llamando a romper con el FMI y a la declaración de una moratoria sobre la deuda externa. (29) El mismo día 11 se anunció que se había llegado -en Washington- a un acuerdo con el FMI, que sería plasmado en una carta de intención.

Dicha carta llegó a Brasilia el 31 de agosto para ser firmada por las autoridades económicas, pero el presidente del Banco Central, Langoni, se rehusó a hacerlo por considerarla "irrealista", y renunció el 1 de septiembre. En junio, Langoni había declarado públicamente que la política económica del gobierno era "socialmente perversa y económicamente ineficiente". (30) Langoni fue reemplazado

(29) Keasing's, 32666.

(30) Ibidem.

por Alfonso Celso Pastore, un amigo político y personal del ministro Delfim Neto.

Luego de nuevas negociaciones en Washington los días 12 y 13 de septiembre, la carta de intención fue aprobada por el Consejo Monetario Nacional el 15 de septiembre.

La carta reveló algunos datos hasta el momento desconocidos para la opinión pública. Los adeudos en mora sumaban, hasta finales de agosto, 2534 MD; las reservas internacionales eran negativas por 4700 MD; para cerrar el balance de pagos de 1983 serían necesarios 3500 MD de nuevos préstamos; a fines de año la deuda externa se aproximaría a los 100,000 MD. La carta solicitaba el apoyo del FMI para obtener 11,000 MD de nuevos préstamos en 1984 y para renegociar vencimientos de principal por 6,400 MD que se producirían en 1984. Se modificaban, además, las metas a que debía ajustarse la economía, en particular en lo que hace al déficit público, el sector externo y la inflación. Las metas monetarias y las relativas al déficit público se hicieron ahora mensuales; su incumplimiento llevaría a realizar consultas FMI -Brasilia. Examinemos estos cambios: (31)

Déficit público: En la primera carta el límite del déficit nominal del sector público para 1983 fue fijado en 7.9%, en la segunda en

(31) Cfr. Brun, pp. 61-78.

8.8% y en la tercera fue ampliado al 15.2%. Para el cuarto trimestre de 1983, la primera carta preveía que el monto máximo de los préstamos tomados por el sector público sería de 7 billones de cruzeiros, límite aumentado a 8.8 billones por la segunda y a 19.4 por la tercera. La tercera carta preveía también que en 1984 el presupuesto operacional del gobierno federal tuviese un superávit de 1.6% del PIB, lo que permitiría reducir a cero las necesidades financieras operacionales del sector público.

Sector externo: Se asumió la meta de obtener exportaciones por 25,000 MD en 1984, lo que permitiría alcanzar un superávit de 9,000 MD en el comercio de mercancías en ese año, y se mantuvo la meta de un superávit en la balanza de mercancías de 6,000 MD para 1983. Se reduciría el déficit en cuenta corriente a 6,500 MD en 1984 (frente a un déficit de 16,314 MD en 1982 y un estimado de 8,000 en 1983).

Inflación: La primera carta fijaba una meta de 70% para fines de 1983, que la segunda carta aumentó a 90%. La tercera carta dispuso que la inflación no debía sobrepasar de 5% mensual en el último trimestre de 1983, para llegar al último trimestre de 1984 con una tasa mensual no superior al 2.5% y situarse entre 55 y 60% anual para todo 1984.

Endeudamiento: La primera carta disponía que el endeudamiento externo neto de Brasil en 1983 no podría exceder de 2,000 MD, límite que la tercera carta lleva a 9,000 MD.

Como vemos, la tercera carta de intención planteó metas más accesibles que las de la primera y la segunda. Mientras que por un lado el Fondo se "ablandaba" en cuanto a las metas, por otro exigía al gobierno "endurecer" su política económica restrictiva. En efecto, el FMI condicionaba la entrega de fondos según la nueva carta de intención a: 1) la ratificación parlamentaria del decreto-ley 2045, y 2) que el gobierno brasileño obtuviese 11,000 MD para complementar el apoyo financiero del FMI. De estos 11,000 MD, 6,500 serían concedidos por bancos privados, 2,500 por diversos gobiernos en la forma de créditos a la exportación, y los restantes 2,000 saldrían del monto no desembolsado del préstamo de 4,400 acordado en febrero. Por esto es que se puede decir que la aprobación de la carta de intención el 15 de septiembre dio inicio a una nueva fase de la política económica, que se extendería hasta mediados de 1984, en que la ortodoxia fue el signo predominante en Brasilia.

Poco días después de firmada la carta de intención, el gobierno logró concluir (octubre 6) la renegociación iniciada en febrero, de 5,500 MD del principal de la deuda, con un comité negociador de 60 bancos que representaban a los 830 bancos privados acreedores de Brasil. Con respecto al preacuerdo de febrero, el período de gracia fue extendido de 30 a 60 meses, el calendario de repagos fue extendido de 8 a 9 años, y la tasa de interés se redujo de 2.125 a 2 pun-

tos porcentuales sobre Libor.

Como el decreto-ley 2045 terminó siendo rechazado por el Congreso el 19 de octubre, el 27 del mismo mes el gobierno anunció el decreto-ley 2065: la indexación salarial fluctuaría desde 97% de la tasa de inflación para los trabajadores de más bajo ingreso hasta 50% para los mejor remunerados; el incremento promedio para el conjunto de los tramos de ingreso sería de 87% de la inflación. Con esta nueva forma, la revisión de la legislación salarial logró el apoyo del PTB (que, conducido por Ivete Vargas, la hija del extinto Getulio Vargas, había abandonado su tradición populista y se había rechazado), y fue aprobada por el Congreso el 9 de noviembre. La política salarial, además del decreto-ley 2065, contempló otros dos mecanismos principales de reducción del salario real: se prohibieron aumentos salariales por concepto de productividad (expresamente previstos en la legislación), y el gobierno eliminó del INPC ciertos factores (como el alza del precio de los alimentos debido a las malas cosechas), con lo que el índice oficial "corregido" y utilizado para el cálculo de los ajustes resultaba sensiblemente inferior al efectivamente pagado por los consumidores.

La aprobación parlamentaria del decreto-ley 2065 abrió las puertas para concluir las negociaciones con el FMI. Conversaciones de último momento entre el ministro Delfim Neto y funcionarios del FMI produjeron el 14 de noviembre un anexo a la carta de intención, que establecía:

1. la meta de inflación para 1984 se elevaba a 75%, vistos los infructuosos intentos de reducirla durante 1983;
2. la oferta de dinero no crecería más allá de 50% en 1984;
3. el PIB tendría tasa de crecimiento cero en 1983 y 1984.

El 22 de noviembre el FMI anunció la aprobación del nuevo convenio. Se concedían a Brasil 64,470,000 DEGs (unos 67,700,000 dólares) del servicio de financiamiento de existencias reguladoras para mantener las existencias de azúcar. Además, se excusaba la no observancia de ciertas metas por parte de Brasil, y se autorizaba el desembolso de los tramos de crédito retenidos en mayo, agosto y noviembre. Consecuentemente, el 30 de noviembre el FMI liberó a Brasil 1170 MD, de los cuales 1070 MD fueron inmediatamente transferidos al BPI como repago del préstamo-puente de diciembre de 1982.

El próximo tramo del crédito del FMI sería retenido hasta que se completase un paquete de financiación para 1984 con la banca privada.

A fines de noviembre se logró renegociar con el Club de París los intereses y las amortizaciones vencidas y por vencer entre el 1 de agosto de 1983 y el 31 de diciembre de 1984, así como los atrasos acumulados al 31 de julio de 1983, por un total de entre 2400 MD (estimaciones iniciales del gobierno brasileño) y 3800 MD (datos de los gobiernos acreedores). Se convino que los atrasos acumula-

dos serían cancelados en tres pagos iguales a efectuarse el 31 de marzo de 1984, el 30 de septiembre de 1984 y el 31 de marzo de 1985. Con respecto a los intereses y amortizaciones vencidos y por vencer, se obtuvo una reprogramación a nueve años, con cinco de gracia, según el siguiente esquema:

- 85% será cancelado en ocho pagos semestrales iguales, entre el 1 de enero de 1989 y el 1 de julio de 1992;
- 15% será pagado de la siguiente forma: 5% según los plazos originales, 4% el 30 de junio de 1985, 3% el 30 de junio de 1986 y 3% el 30 de junio de 1987.(32)

En diciembre los bancos privados desembolsaron los tramos atrasados de los préstamos acordados en febrero. Paralelamente, Brasil inició negociaciones para obtener un nuevo paquete de financiamiento para 1984 (véase más abajo).

Según analistas del CEBRAP, (33) el decreto-ley 2065 y la carta de intenciones definieron la tercera etapa de la política económica de 1983, cuyas principales características serían las siguientes:

- 1) Intensificación de la transferencia de recursos hacia el exterior.
- 2) Fuerte aumento de la carga fiscal y reducción aún mayor de los gastos públicos (inclusive los de inversión), de forma de trans-

(32) Estudio 1983, p. 33.

(33) Kandir y Baer, p. 61.

formar el déficit operacional del sector público en un superávit de 0.3 % del PIB en 1984.

- 3) Reajustes salariales siguiendo un porcentual de 87% de la variación del INPC.
- 4) Control periódico del programa con metas cuantitativas trimestrales, lo que daba lugar a una mayor y permanente ingerencia del FMI en el manejo de la política económica.
- 5) Ingerencia directa del FMI sobre cuestiones específicas, como la política monetaria y el financiamiento a la vivienda.
- 6) Corte abrupto de la liquidez de la economía, ya que se preveía una expansión de la base monetaria de sólo 2% mensual y una contracción de los medios de pago de 3.8% mensual en el primer trimestre de 1984, contra una inflación que según todos los indicadores sería mucho mayor.
- 7) La explicitación de la tasa de interés como instrumento activo de la política económica.

Una visión diferente de la política económica de 1983 es la sostenida por el Banco Central de Brasil en su Relatório anual (34).

Según éste, durante 1983 la principal directriz de la política económica fue la reducción significativa del déficit del sector público, ya que su expansión se había venido constituyendo en los últimos años en el principal factor para la existencia de altas tasas de in-

(34) Relatório 1983, pp. 17 y 18.

fación, de elevadas tasas de interés y de expansión del endeudamiento externo.

Para reducir el déficit del sector público, se eliminaron o redujeron los subsidios directos al consumo de trigo y derivados del petróleo, así como los indirectos, implícitos en las tasas de interés preferenciales para ciertas actividades. Los gastos de las empresas públicas fueron sometidos a mayor control, seleccionándose rigurosamente los proyectos a ser implementados o estimulados, y reduciéndose el ritmo de avance de los que ya se hallaban en marcha.

Por otro lado, continúa el Banco Central, se mejoraron los mecanismos de control y seguimiento impositivo, se adoptó una política de precios más realista en las empresas públicas, y se buscó aumentar la carga tributaria, especialmente por medio del perfeccionamiento de la legislación del impuesto sobre la renta. (Pese a las declaradas intenciones gubernamentales, la carga tributaria, medida como proporción del PIB, se redujo. Véase Cuadro B-15.)

Siempre según el Banco Central, como resultado de la reducción de gastos y el aumento de los ingresos, el déficit operacional del sector público pasó de 6.6% del PIB en 1982 a 2.5% en 1983 (en realidad, de 6.2 a 3.0%, véase nuestro Cuadro B-15).

La política monetaria jugó también un papel activo en la reducción de la inflación. La oferta monetaria presentó una expansión de 95.0% en el año, contra un crecimiento del IGP-DI de 211%. Se

redujeron sensiblemente los subsidios crediticios a la agricultura, a las pequeñas y medianas empresas, y a la producción de exportables (a esto último se había opuesto originariamente el gobierno, pero a la postre se impusieron las exigencias del FMI).

En lo externo, se procuró ajustar el balance de pagos a las disponibilidades de financiamiento externo y al objetivo de reducir drásticamente el crecimiento de la deuda externa, por medio de la disminución del déficit en cuenta corriente. Según el Banco Central, las principales medidas destinadas a incentivar las ventas externas fueron la maxidevaluación de febrero y la prorrogación del período de concesión del crédito-premio a los exportadores. Por otro lado se puso un mayor cuidado en el control de las importaciones.

Resultados

La política contraccionista aplicada a lo largo de 1983, acentuada en el último trimestre, produjo una caída de 2.6% en el PIB, provocando una fuerte disminución del ingreso per cápita (-5.3%) por tercer año consecutivo. El consumo disminuyó 1.9% (2.5% el consumo privado) y la inversión bruta fija se redujo en un significativo 18% (tercer descenso anual consecutivo), situándose como proporción del PIB en el nivel más bajo de los últimos treinta años.

Por ramas, encontramos que la caída más fuerte se dio en las industrias manufactureras (-6.3%) y de la construcción (-1.5%). La agricultura registró resultados aceptables (2.2%) y la minería creció notablemente (14.5%). Los servicios básicos crecieron un 2.4%, y los otros servicios (entre los cuales comercio y gobierno) cayeron 1.1%.

Dentro de la evolución del sector manufacturero, cabe destacar que las ventas externas mostraron señales de recuperación, estimuladas por la devaluación real del cruceiro. Coincidentemente con la caída de la inversión, las industrias más afectadas por la recesión fueron nuevamente las productoras de bienes de capital (cuya producción bajó 19.8%). La producción de bienes intermedios experimentó un descenso de 2.8% (luego de una caída de más de 10% en 1981 y una leve recuperación de 2.5% en 1982). Las industrias productoras de bienes de consumo, especialmente las de bienes de consumo no duradero (-5.1%), experimentaron también sensibles caídas, vinculadas a la reducción del poder adquisitivo de la población asalariada resultante del decreto-ley 2065.

El empleo en el sector formal se redujo en casi 5%, aunque la módica elevación del índice de desempleo (de 5.3% en 1982 a 6.7% en 1983) no refleja con claridad la situación. La Cepal sostiene que la discordancia se debe probablemente a que segmentos poblacionales

importantes se retiraron de la búsqueda de empleo. Los sectores donde más disminuyó la ocupación fueron la industria manufacturera (7%) y de la construcción (20%).

En 1983 el IGP-DI creció, de diciembre a diciembre, en 211%, y el INPC "amplio" en 164.4%. El incremento de los precios se debió en buena medida al efecto de la maxidevaluación de febrero, a problemas de oferta de alimentos (hubo una prolongada sequía en el primer semestre), a la eliminación de algunos subsidios (como el del petróleo), y también a factores inerciales, como las elevadas expectativas inflacionarias de la población y la existencia de generalizados mecanismos de indexación. El salario medio real en la industria disminuyó 8.6%, y el salario mínimo real cayó aún más: 9.0% en Sao Paulo, 11.4% en Río de Janeiro, y hasta 17.4% en Recife.

La existencia de una política monetaria contraccionista queda demostrada por el hecho de que la base monetaria creció sólo 89.1% durante el año, frente a una inflación que, como ya se señaló, superó el 200%. Esto evidenció un aceleramiento de la velocidad de circulación del dinero que, por un lado desmiente la teoría cuantitativa del dinero -que supone una velocidad de circulación constante en el corto y por el otro dio pie a las teorías que postulaban la necesidad de una reforma monetaria heterodoxa.

Las metas en cuanto a incrementar la recaudación tributaria se

cumplieron en muy escasa medida; de hecho, aunque la recaudación del impuesto sobre la renta aumentó en 36% en términos reales, la recaudación tributaria en su conjunto cayó 3.5%. Los gastos fueron celosamente vigilados y efectivamente recortados (12% real). Los créditos a actividades prioritarias como la agricultura, las exportaciones y el programa de alcohol combustible, que se otorgaban a tasas preferenciales, fueron limitados (y las tasas elevadas). Los créditos para otros sectores, aunque no limitados en su volumen, vieron encarecer su costo.

El sensible incremento de los gastos financieros por el servicio de la deuda externa e interna incrementó el cuantioso déficit del sector público, a casi 20% del PIB (frente a menos del 16% en 1982). El gobierno promovió ante el FMI la adopción de un nuevo criterio para medir el desempeño fiscal: el financiamiento operacional del sector público, que resulta de restar a las NFSP totales un monto por concepto de la corrección monetaria y cambiaria que provoca aumentos en el servicio de las deudas. Así medido, el financiamiento operacional se redujo del 6.2% del PIB en 1982 al 3.0% en 1983.

Otra forma de medir el desempeño fiscal es la más tradicional de calcular el déficit global de la administración central, que en 1983 llegó a 4% del PIB (frente a 5% en los años anteriores). Descontando de esta cifra los gastos financieros, el déficit global de

la administración federal fue de 0.7% del PIB en 1983, frente a alrededor de 4% en 1980 y 1981 y 2.6% en 1982.

Cabe señalar que el servicio de la deuda de las empresas públicas absorbió 30% del ingreso operacional (25% en 1982).

Los resultados más notables de la política económica se dieron en el comercio exterior, donde las exportaciones crecieron 8.6%, mientras que las importaciones disminuyeron 20.5% (con lo cual cayeron por tercer año consecutivo). Como consecuencia, se sobrepasaron las metas de la programación del sector externo, y se obtuvo un superávit comercial de 6,472 MD. Contribuyó mucho a la recuperación de las exportaciones la depreciación real de 30-35% que sufrió el cruceiro. Crecieron particularmente las exportaciones de productos industriales (37%), mientras que las exportaciones de productos primarios se estancaron.

La balanza de servicios no factoriales vio disminuir su déficit de los 3574 MD de 1982 a 2392 MD en 1983. pero como los servicios de factores (que incluyeron pagos de intereses por 10267 MD) arrojaron un saldo negativo de 11025 MD, la balanza en cuenta corriente resultó negativa por 6842 MD (lo que representa un considerable avance frente al saldo desfavorable de 16314 MD en 1982).

La balanza de capital presentó serias dificultades, debidas a que fue muy escasa la captación de capitales de largo plazo (re-

cuérdese la suspensión de los desembolsos del FMI y de los bancos privados) y a que hubo fuertes salidas de capital de corto plazo. El balance global mostró un déficit de 1895 MD, A fin de año, había atrasos en el pago de obligaciones a los bancos por 2340 MD, la liquidez internacional era de 4563 MD según el Banco Central, y de - 3296 MD según el método neto del FMI. La deuda registrada sumó 81319 MD, lo que junto con la deuda no registrada (10313 MD) da un total de 91632 MD. Esto es, la deuda registrada creció 11,121 MD, con servicio de 15,557 MD. (Véanse Cuadros B-13 a B-23.)

9. 1984: inicia la recuperación

En 1984 la economía brasileña experimentó una recuperación que sorprendió al propio gobierno, que había previsto una tasa de crecimiento cero para ese año. El principal motor de la recuperación fueron las exportaciones, especialmente las de manufacturas, que crecieron notablemente y convirtieron a Brasil en importante abastecedor mundial de productos semiindustrializados y manufacturados. A principios de mayo, el ministro Delfim Neto se permitió afirmar: "la recesión ya pasó". (35)

En el programa económico de 1984 las prioridades gubernamentales fueron el ajuste del sector externo y la disminución del déficit público. La política antiinflacionaria no tuvo la prioridad de años anteriores, ya que el gobierno postuló que no podría reducirse significativamente la inflación mientras persistiesen los desequilibrios externos y fiscal.

Según CEPAL, durante 1984

la política económica siguió sujeta básicamente a los criterios estipulados en el plan de ajuste que adoptó el gobierno a fines de 1982 con el apoyo financiero del Fondo Monetario Internacional. Igual que en el año anterior, ella se caracterizó por su ambivalencia. En efecto, se mostró activa en determinadas áreas

(35)

Keating's, p. 3264.

como la tributaria, la crediticia y la relacionada con el manejo de la deuda pública; en otras, en cambio, resultó pasiva, que fue lo que sucedió en los casos del control financiero de las empresas estatales y de los subsidios. Esta última conducta obedeció a la imposibilidad de poner en ejecución un conjunto definido de medidas, claramente priorizadas. Así, la política económica quedó sometida en la práctica a una multiplicidad de objetivos, lo que en muchos casos llevó a la adopción de medidas contradictorias.

La política económica

El año se inició con severas medidas de austeridad presupuestal. El 28 de diciembre de 1983 se había anunciado que durante 1984 se practicaría una severa reducción del gasto público, lo que incluía una reducción real de los salarios de los empleados del Estado. El 3 de enero se dio a conocer el presupuesto para el nuevo año, con un nivel de gastos real 24% inferior al del año anterior.

Continuó reforzándose la carga tributaria, por medio de modificaciones en los sistemas de recaudación del impuesto sobre la renta, la reforma del sistema de crédito-premio a las exportaciones, y la eliminación casi total de los subsidios directos e indirectos al trigo y al petróleo, reajustándose sus precios y transfiriendo a la red bancaria privada las operaciones especiales de crédito.

Durante el año se produjo una importante liberación de controles sobre los precios de los bienes, aunque a fines de año los pre-

cios controlados directa o indirectamente representaban todavía 47% del IPM y 26% del INPC. La eliminación gradual de los subsidios a la agricultura y a los combustibles hizo que sus precios aumentaran más que el promedio general. Los precios y tarifas del sector público sufrieron un cierto rezago en el segundo semestre, cuando el gobierno trató de utilizarlos para controlar la inflación.

La política salarial fue restrictiva, aun cuando muchas empresas concedieron aumentos salariales superiores a los oficialmente autorizados. Luego de largas luchas sindicales, en octubre fue modificada la legislación salarial, estableciéndose un reajuste de 100% del crecimiento del INPC para los salarios inferiores a tres salarios mínimos, y de 80% para los superiores; trabajadores y empleados podrían negociar libremente para incrementar este porcentaje de aumento hasta el 100% del INPC. En la industria se generalizaron los aumentos de 100% o más del INPC, con lo que la remuneración real media en este sector se mantuvo estable; en cambio, las remuneraciones del sector público disminuyeron como estaba previsto desde inicios del año. Los salarios mínimos continuaron ajustándose semestralmente en función del INPC, lo que provocó que en muchas ciudades decreciera en términos reales, ya que dicho índice no representa adecuadamente la inflación que pagan los consumidores (el IGP-DI parece ser un índice más fidedigno).

La política cambiaria continuó la línea del año anterior, de ajustar periódicamente (minidevaluaciones) el tipo de cambio de acuerdo con la variación del IGP-DI. El 1 de enero se redujeron significativamente los valores de los subsidios a la exportación y se incrementaron las tasas de interés para los créditos a la exportación. En agosto el Banco Central dispuso que los bancos financiasen con sus propios recursos los créditos a la exportación. En septiembre se decidió acelerar la reducción gradual del crédito-premio a la exportación. (36) Destinadas a reducir el gasto público en subsidios a la exportación, estas medidas muestran también que la orientación y la competitividad exportadoras de la economía brasileña llegaron a ser en 1984 tan sólidas como para no necesitar de mayores apoyos estatales. Inclusive, Brasil tuvo que aplicar restricciones "voluntarias" a la exportación de productos siderúrgicos a Estados Unidos y la CEE.

Sobre las políticas aplicadas en 1984, dice el Banco Central:

... fue mantenida, en el proceso de ajuste interno, la austeridad fiscal y monetaria.

Con el objetivo de elevar el superávit de caja del Tesoro Nacional, el Gobierno reforzó la carga fiscal, promoviendo alteraciones en la legislación del impuesto sobre la renta y del crédito-

(36) Se había dispuesto anteriormente que el crédito-premio (un crédito altamente subsidiado de estímulo a la exportación) equivaldría al 11% del valor FOB ajustado exportado hasta el 30 de abril de 1985; con la reforma, se lo redujo a 9% en noviembre de 1984, 7% en diciembre, 5% en enero de 1985, 3% en marzo, 2% en abril, y a cero posteriormente.

premio a las exportaciones. La eliminación casi total de los subsidios directos e implícitos, a través de los reajustes de los precios del trigo y del petróleo y de la transferencia a la red bancaria privada de operaciones especiales de crédito, incrementó la integración entre los presupuestos fiscal y monetario, manteniendo bajo control el déficit del sector público. La política monetaria fue determinada por el comportamiento excepcional del balance de pagos. Para minimizar el impacto expansionista de las operaciones del sector externo, fue tomada una serie de medidas, entre las cuales se destacan las restricciones adicionales a la liberación de los depósitos en moneda extranjera y la agilización de las operaciones de mercado abierto. Esta última medida fue alcanzada no sólo a través de la reducción de la liquidez de los activos financieros concurrentes, como también por la ampliación del mercado institucional de títulos públicos, a través de la elevación de las plicaciones obligatorias de los fondos mutuales de inversión, las aseguradoras y las entidades de previsión privadas.

En el área externa, la estrategia económica en 1984 tuvo inicio con la normalización del mercado de cambios interno. La mantención de los estímulos cambiarios a las exportaciones y la recuperación económica de los países industrializados posibilitaron la obtención de un superávit récord... en la balanza comercial, alcanzándose saldo positivo en las transacciones corrientes. Como resultado del desembolso por los bancos comerciales extranjeros de las parcelas relativas al Proyecto 1 y de los refinanciamientos ante los bancos extranjeros y brasileños y el Club de París, se permitió al país recomponer sus reservas internacionales a un nivel próximo al de 1981, y simultáneamente reducir el ritmo de crecimiento de la deuda externa. (37)

(37) Relatório 1984, p. 18.

Negociaciones con la comunidad financiera internacional

Paralelamente a las negociaciones con el FMI, a fines de 1983 Brasil había presentado a los bancos comerciales acreedores sus necesidades de financiamiento para el resto de ese año y para 1984.

Estas fueron agrupadas en cuatro proyectos:

- A. Nuevos préstamos por 6500 MD, de los cuales 3500 MD deberían entrar en diciembre de 1983.
- B. Conversión de amortizaciones con vencimiento en 1984 en nuevos préstamos por 5000 MD.
- C. Mantenimiento de las líneas de crédito comercial de corto plazo en el nivel de 10000 MD.
- D. Mantenimiento de los depósitos interbancarios en sucursales en el exterior de los bancos brasileños en 6000 MD.

Las negociaciones sufrieron dilaciones, y la entrada de fondos del proyecto A no se pudo efectivizar en diciembre de 1983.

El FMI había hecho depender la liberación de una nueva cuota del convenio stand-by, en febrero de 1984, de la obtención de un acuerdo de refinanciamiento con los bancos. Aunque el paquete de cuatro proyectos arriba mencionado se dio por acordado el 27 de enero, (con la excepción de 2500 MD en créditos oficiales a la exportación) igualmente el FMI no liberó la cuota del crédito contingente debido a que Brasil se había atrasado en el servicio de su deuda externa.

Unas pocas semanas después, Brasil recibió los primeros 3000 MD de los fondos del proyecto A (en tres cuotas semanales de 1000 MD cada una, a partir del 9 de marzo), con lo cual pudo comenzar a ponerse al corriente en sus servicios, y el FMI liberó la cuota pendiente (por 390 MD) el 15 de marzo.

El mismo 15 de marzo se completó la redacción de una nueva carta de intención (la quinta), que establecía metas para 1984, como por ejemplo limitar la expansión de la oferta monetaria a una tasa de 50% durante el año.

Como las metas de la quinta carta no fueron cumplidas, a inicios de agosto se comenzó a negociar una sexta carta, que establecía una tasa de crecimiento de la oferta monetaria del 95% para 1984, mientras se mantenían las metas anteriormente fijadas de superávits de 9000 MD en el balance de mercancías y de 5700 en el balance global. Una cuota por 371 MD del crédito stand-by, que debió ser desembolsada por el FMI el 30 de septiembre, fue retenida por este organismo hasta noviembre 30, esto es, hasta después de que el FMI aprobó (9 de noviembre) la sexta carta de intención y el gobierno brasileño publicó las estadísticas económicas del tercer trimestre.

En diciembre se iniciaron negociaciones sobre una séptima carta de intención, en que el gobierno militar, apostando a su continuidad a través de un sucesor civil como Paulo Salim Maluf, proponía un pro-

grama de ajuste para 1985. Un acuerdo preliminar se logró en diciembre 11, pero las negociaciones se malograron en 1985, cuando se supo que el Colegio Electoral había elegido como próximo presidente de Brasil al líder opositor Tancredo Neves. También fracasaron las negociaciones que el feneciente gobierno Figueiredo inició en diciembre de 1984 con los bancos comerciales, tendientes a lograr una restructuración plurianual de la deuda similar a la obtenida por México en septiembre de 1984. La comunidad financiera internacional prefería esperar a la instalación del gobierno constitucional antes de asumir nuevos compromisos con Brasil.

Resultados

En 1984 el PIB creció 4.9% y la inversión 4.7%. Se detuvo la tendencia declinante de los niveles de empleo y de las remuneraciones registrada en los tres años anteriores. El sector externo presentó resultados altamente favorables que superaron las previsiones. La inflación, sin embargo, no pudo ser reducida y se mantuvo en muy alto nivel.

La recuperación del producto permitió superar por primera vez en la década el nivel alcanzado ya en 1980. El producto per cápita creció 2%, después de tres años consecutivos de declinación, en los que el deterioro acumulado sobrepasó el 10%.

El crecimiento del producto se explica por el notable incremento (17.7%) de las exportaciones, por un crecimiento de 4.7% de la inversión bruta fija, y por una muy moderada alza del consumo (1.9%, que correspondió íntegramente al consumo privado ya que el consumo del gobierno se estancó).

Por sectores, destaca el crecimiento de la industria manufacturera, que creció en 6%, alcanzándose casi el nivel de 1981. La agricultura creció 4.3%, la construcción un moderado 1.3%, (que no alcanzó a revertir la caída acumulada de 25% en los tres años anteriores) y la minería, impulsada por el avance de la explotación del petróleo y del hierro, lo hizo en un importante 27.3%. Los servicios básicos crecieron 7.9%, y los otros servicios disfrutaron de un efecto de arrastre y crecieron también a tasas aceptables.

Dentro de la industria manufacturera cabe señalar el dinamismo de las ramas productoras de bienes de capital, que crecieron 12.8%, y las de bienes intermedios, que lo hicieron en 9.8%; estos niveles de crecimiento están vinculados con las exportaciones y con la recuperación de la actividad agrícola luego de las sequías y ulteriores inundaciones de 1983. En cambio, las industrias vinculadas al consumo privado decrecieron o se estancaron: las ramas productoras de bienes de consumo no durables crecieron sólo 1.2%, y las productoras de bienes de consumo duraderos decrecieron 4.4% (hubo una

caída de 3.5% en la producción de automóviles y camionetas livianas, que en 1984 -pese a las exportaciones- fue menos de la mitad de la producción de 1980).

El empleo en el sector formal aumentó 2.5% en el cuarto trimestre de 1984 respecto de igual período de 1983. En cambio el promedio anual de desempleo en las áreas urbanas se incrementó levemente (al 7.1%) y aunque con tendencia a declinar a fines de año. Como en años anteriores, en 1984 el índice de desempleo promedio mostró una evolución divergente a la de la ocupación en el sector formal de la economía, lo que sugiere problemas de medición de uno de los dos indicadores, o de ambos. En todo caso, el empleo parece haber aumentado en el segundo semestre del año, en que la recuperación se aceleró.

El salario medio en la industria permaneció estancado (-0.1%), y los salarios mínimos reales se estancaron o disminuyeron, según las ciudades: crecimiento de 0.7% en Sao Paulo, baja de 7.5% en Río de Janeiro, y aun baja de 17.6% en Belo Horizonte.

La base monetaria creció 243.8%, más que el IGP-DI, que lo hizo en 223.8%, y que el INPC "amplio", que lo hizo en 208.9%. Esto habla de un cierto aflojamiento de las restricciones monetarias que habían imperado en los años anteriores.

La corrección monetaria y cambiaria continuó erosionando las finanzas públicas y obstaculizando las metas de reducción de las

NFSP, que montaron a 21.8% del PIB, aunque el déficit operacional fue sólo 1.6% del PIB. Esto quiere decir que 20% del PIB se destinó a pagar a los tenedores de títulos de la deuda interna brasileña.

Los ingresos reales del gobierno federal cayeron 7%, aunque la recaudación del impuesto sobre la renta aumentó 8% real, con lo que su participación en los ingresos del gobierno federal pasó, de 28% en 1981 a 36% en 1984 (ver Cuadro B-27). La política de contención del gasto público no fue efectiva, salvo en lo que hace al gasto en remuneraciones al personal, que cayó 15% en términos reales.

El valor exportado aumentó 23%, alcanzando la cifra sin precedentes de 27000 MD (contra una previsión inicial de 25000 MD); ello se logró pese a que la paridad real del cruzeiro se mantuvo estable frente al dólar estadounidense y aumentó en 4% frente a las monedas de los otros principales socios comerciales de Brasil. Cabe señalar que los Estados Unidos absorbieron 28% de las exportaciones brasileñas, desplazando a la CEE como principal compradora de Brasil, y dando al país por primera vez desde inicios de los setentas a un superávit en su balanza comercial con Estados Unidos. Dentro del crecimiento de las exportaciones volvieron a destacar las de bienes industrializados, con un 37%, frente a sólo 3% de los productos básicos.

Las importaciones registraron un decremento de casi 10 %, lo que las situó 40 % debajo de las de 1980. Esto evidenciaría tanto los efectos de la recesión como una fundamental transformación de la estructura productiva brasileña, que en los años de la crisis logró sustituir permanentemente buena cantidad de importaciones, entre las cuales las de petróleo y derivados.

Aunque la relación de precios del intercambio evolucionó favorablemente durante 1984, no alcanzó a compensar el fuerte deterioro acumulado desde 1979 (véase Cuadro B-22). La mejoría de los precios permitió obtener un superávit comercial récord de 13114 MD (la meta prevista fue de 9000 MD).

En el mejoramiento de la balanza comercial destacaron: la sustancial contracción de las importaciones causada por la recesión y la sustitución de importaciones; el aumento de la producción interna de petróleo y la consiguiente reducción de las importaciones de energéticos; la expansión del comercio hacia los países africanos, especialmente en automotores; el incremento de las ventas de armas, que colocaron a Brasil como uno de los principales exportadores mundiales de armamentos, con ventas anuales superiores a los 2000 MD. Cabe anotar que el incremento de las exportaciones de todo tipo fue piedra basal de la recuperación de la actividad económica, especialmente de la manufacturera, lograda durante el año.

El comercio de servicios reales disminuyó su déficit a 1700 MD, pero la balanza de servicios factoriales se mantuvo altamente deficitaria (- 11484 MD). Pese a esto, la cuenta corriente arrojó un modesto superávit (43 MD) por primera vez desde 1966, resultado que contrasta con la previsión de un déficit de 6000 MD.

En la cuenta de capital destaca el ingreso de IED, que comenzó a recuperarse luego de la caída de 1983, así como el ingreso de capital de largo plazo resultante de los cuatro proyectos de financiamiento externo para 1984. Como consecuencia de todo esto, se redujo el ritmo de crecimiento de la deuda externa, que a fines de 1984 alcanzó a 99765 MD (91091 MD de deuda registrada y 8674 MD no registrados); esto es, la deuda registrada creció en 9772 MD (para un servicio de 14315 MD).

Las reservas internacionales alcanzaron el nivel de 11995 MD según datos del Banco Central, y de 3738 MD según el método neto del FMI. Tanto con uno como con otro método, las reservas se recuperaron en 7300-7400 MD durante el año. (Véanse cuadros B-13 a B-23.)

10. La redemocratización

A la reactivación del movimiento sindical observada en 1983 se agregó durante 1984 una intensa y masiva campaña de oposición al gobierno militar y a sus intentos continuistas. La campaña por "directas ya" buscaba depositar la elección del sucesor de Figueiredo en el sufragio popular y no - como preveía la Constitución de la dictadura - en un Colegio Electoral. Vinculada con la reactivación sindical que se observó desde 1983, la campaña "directas ya" tomó la forma de gigantescas manifestaciones callejeras (la mayor de ellas reunió en San Pablo, el 16 de abril de 1984, a entre 1,300,000 y 1,700,000 personas) que apoyaban un proyecto de reforma constitucional en ese sentido, presentado por Dante de Oliveira, diputado del Partido del Movimiento Democrático Brasileño (PMDB). En un Distrito Federal declarado en "estado de emergencia" por el gobierno y prácticamente ocupado por el ejército, el Congreso dominado por el PDS rechazó la propuesta de Oliveira en su sesión de los días 25 y 26 de abril.

El 19 de junio el PMDB, principal partido de la oposición (y sucesor del Movimiento Democrático Brasileño -MDB-, que durante los años más duros de la dictadura había sido el único partido opositor tolerado), nominó a Tancredo Neves como su candidato presidencial. Las perspectivas de Neves de triunfar en el Colegio Electoral se

vieron robustecidas cuando en el mismo mes de junio se formalizó la disidencia de más de 50 diputados del PDS con la política continuista del gobierno. Estos formaron el Partido del Frente Liberal (PFL), liderado por José Sarney (quien hasta junio 11 había sido presidente del PDS) y constituyeron (agosto 7) la Alianza Democrática con el PMDB. La Alianza Democrática presentó la fórmula Neves-Sarney para la presidencia y la vicepresidencia respectivamente, que se impuso ampliamente a la candidatura continuista de Paulo Salim Maluf en la sesión del Colegio Electoral celebrada el 15 de enero de 1985.

De 74 años de edad, Neves era un abogado de Minas Gerais, diputado federal en 1950 y ministro de Interior y Justicia del presidente Vargas en 1953-1954. A la renuncia de Quadros en 1961, cuando las fuerzas armadas se negaban a aceptar que el vicepresidente Goulart asumiese el gobierno, la intervención de Neves fue instrumental para arreglar la crisis de sucesión que se resolvió con la introducción de un recorte de los poderes presidenciales y la creación del cargo de primer ministro. Neves fue primer ministro por nueve meses en 1961-1962. Durante los años de la dictadura fue uno de los principales portavoces del MDB, desempeñándose 15 años como diputado y otros cuatro como senador. En 1980, con la liberalización política, fundó el Partido Popular, de signo conservador, que en 1981 se fusionó en el PMDB. En 1982 fue elegido gobernador de su estado

natal.

El apoyo popular a Neves se movilizó en amplias demostraciones populares que se fueron sucediendo entre junio de 1984 y enero de 1985. Para muchos, Neves asumió un carácter providencial, siendo considerado como la única figura con la capacidad y la talla necesarias para emprender un gobierno democrático después de dos décadas de dictadura y de tres años de crisis económica y social.

Mientras crecían y se manifestaban las fuerzas de la oposición, en el seno del gobierno y del PDS se sucedían las disputas ante la evidencia de que la continuidad civilista de la dictadura militar se hacían cada vez más improbable. Los conflictos se manifestaron en rumores de golpe de estado por parte de los sectores militares más duros, y hasta en la renuncia del vicepresidente de la República, Aureliano Chaves a su afiliación al PDS, para pasar a integrar el Frente Liberal.

Según un análisis del Keesing's Contemporary Archives, (38) Neves se abstuvo de asumir compromisos explícitos en cuanto a la política económica que seguiría en su futuro gobierno, aun cuando sus posiciones parecían inclinarse en términos generales hacia posturas conservadoras próximas a las defendidas por el Frente Liberal. Descartando una moratoria unilateral de la deuda externa, Neves declaró el 12 de diciembre de 1984 que las negociaciones exigían una "posición realista, que no puede ignorar las reglas básicas que gobier-

(38) Keesing's, p. 33645.

nan las operaciones financieras internacionales". Los acreedores, sin embargo, deberían comprender que el pago de la deuda no podría ser hecho a expensas del crecimiento económico, en un país con una población tan amplia y tan apremiada como Brasil. Se continuaría con la política de balancear las cuentas externas del país por la vía de obtener amplios superávits comerciales. Sin embargo, se daría igual prioridad a la producción agrícola para el consumo interno que a aquella otra destinada a la exportación, y el capital extranjero, "sin xenofobias", sería considerado como un complemento a la inversión privada nacional.

Neves propuso también un "pacto social" (al estilo del pacto de la Moncloa, España, 1977) que diese al nuevo gobierno un período inicial de entre tres y nueve meses sin conflictos sindicales. El presidente del Partido de los Trabajadores (PT) y uno de los más destacados dirigentes sindicales, Luiz Inácio "Lula" da Silva contra-declaró que "lo que nosotros necesitamos es un pacto al estilo brasileño, que ponga fin al hambre, el desempleo y los problemas de tenencia de la tierra", y agregó que no se podría esperar más de seis meses por la implementación de medidas económicas y sociales que beneficiasen a los trabajadores y a los desempleados. (39)

El 18 de diciembre un comité de seis miembros (mitad del PMDB y mitad del Frente Liberal) encargado por Neves de definir la polí-

(39) Ibidem.

tica económica de los primeros cien días de su gobierno, dio a conocer las líneas generales de un programa económico. El programa rechazaba la idea de congelar precios tanto como la de aumentar inmediatamente los salarios reales. Se implementaría un masivo programa de creación de empleos. Se mantendrían elevadas las reservas internacionales para fortalecer la posición negociadora del gobierno frente a sus acreedores.

En los primeros días de enero, el PMDB presentó su propio programa económico, de signo más radical. Se sugería renegociar la deuda externa sin participación del FMI, e incluso una moratoria unilateral si los términos de la renegociación no resultaban acordes con el interés nacional. Se planteaba congelar durante seis meses los precios de los alimentos y del transporte público y conceder inmediatamente una bonificación equivalente a un mes de salario a todos los trabajadores; además: reforma impositiva, seguro de desempleo y acceso a los empleos públicos exclusivamente por concurso. El Frente Liberal se opuso a un programa de esta índole. Neves, por su parte, se abstuvo de emitir su opinión en momentos en que el Colegio Electoral estaba a punto de reunirse.

Días después de ser elegido presidente, Neves anunció el programa de la "Nueva República" que quería crear. La prioridad sería la "reconciliación nacional", lo que incluía un "consenso básico pa-

ra una nueva carta constitucional", y el compromiso de que su elección sería la "última elección indirecta en el país". La política económica pondría énfasis en el crecimiento, la creación de empleos y la reducción de la inflación. Un "objetivo básico nacional" sería proveer de "alimento, salud, casa, educación y transporte a todos los brasileños". Se favorecería a las pequeñas empresas y a la propiedad privada. (40)

El 12 de marzo Neves anunció el gabinete con que iniciaría su gestión. El Ministerio de Hacienda sería encargado al independiente Francisco Neves Dornelles, que había sido alto funcionario de la dictadura. João Sayad (PMDB) sería titular de la Secretaría de Planeamiento (SEPLAN).

Horas antes de la toma de posesión, fijada para el 15 de marzo, Neves enfermó gravemente, y murió el 21 de abril. El vicepresidente electo Sarney se encargó interinamente de la presidencia. El 22 de abril fue confirmado como presidente ante la muerte de Neves. Sarney prometió llevar adelante el programa elaborado por el difunto, y comenzó por ratificar a todos los ministros escogidos por este último. Luego, Sarney se afilió al PMDB, como forma de lograr un apoyo más sólido del mayor de los partidos de la coalición gubernamental.

(40) Ibidem.

11. 1985: se afianza la recuperación

Derrotadas las intenciones continuistas de la dictadura en el Colegio Electoral, el feneciente gobierno de Figueiredo entró en un compás de espera. Tocaría al nuevo gobierno definir los lineamientos de la política económica para 1985, año en que continuó y se alentó el crecimiento.

Si en el año anterior había comenzado la recuperación, en 1985 ésta se consolidó y se reorientó: la recuperación de 1984 había sido posibilitada por las exportaciones, y la de 1985 lo fue fundamentalmente por la reactivación del mercado interno originada por el crecimiento de los salarios y el empleo que resultaron de la política económica menos restrictiva seguida por el gobierno civil. No hubo, sin embargo, logros apreciables en la lucha contra la inflación, que continuó en el alto nivel de los años anteriores, de alrededor de 230% anual.

Primeras medidas

El 19 de marzo el ministro Dornelles dispuso una reducción de 10% en el gasto público, como parte de un paquete de austeridad destinado a controlar la creciente deuda pública interna, que incluía

además la suspensión de préstamos de los bancos estatales durante 60 días, la suspensión de contrataciones de personal en todas las ramas de la administración y en las empresas públicas por un periodo de un año y controles más estrictos sobre el servicio de la deuda externa de las empresas públicas. Luego fueron suspendidas, desde el 15 de junio hasta fines de año, las contrataciones de personal de los gobiernos estatales.

El 20 de marzo se impusieron controles de precios, por un periodo inicial de 30 días, sobre cerca de 300 productos y servicios (que incluían desde alimentos hasta automóviles), con el objetivo de contener la inflación. Controles de precios adicionales fueron introducidos el 2 de abril sobre otros bienes y servicios públicos y privados, que incluían esta vez la electricidad, los combustibles, y los alimentos; los controles permanecerían en vigor mientras se establecía un nuevo salario mínimo. La inflación de abril, de 7.2% mensual, fue la más baja en dos años.

El 29 de marzo se puso en práctica un sistema de minidevaluaciones diarias del cruceiro, que en ese momento se cotizaba a 4440 por dolar, luego de haber sufrido 74 devaluaciones en 1984 y 22 en lo que iba de 1985.

El 19 de abril Sarney aprobó un programa recomendado por el comité de la Alianza Democrática, de 15 años, que asignaba al noreste amplias sumas para educación, alimentos, vivienda, salud pública

e irrigación, contra la opinión del ministro Dornelles, que había considerado inflacionario al programa. Algunos análisis sugirieron entonces que Sarney probablemente prestaría más atención a la política social que la que le habría prestado el propio Neves, como forma de compensar su falta de popularidad personal. El 30 de abril el salario mínimo fue incrementado en un 100%.

El 7 de mayo Sarney anunció las líneas generales de su programa. Dijo que deseaba acortar su mandato (de seis años), pero dejó en manos de la Asamblea Constituyente la determinación sobre la cuestión. Su gobierno seguiría una política de austeridad monetaria y fiscal. Se observarían los compromisos externos, pero la deuda no sería pagada con el hambre de los pobres. Se implementaría un programa de emergencia para proveer de empleo y alimentos a los no privilegiados.

Divergencias de política

Desde muy temprano se reveló una divergencia de posiciones al interior del gobierno Sarney. La diferencia abarcaba todo tipo de cuestiones de política, y en términos generales reflejaba las muy diferentes posturas doctrinales de, por un lado, el centroizquierdista PMDB, y por el otro lado el más conservador PFL, que había

conseguido posiciones de poder en el gabinete que no se correspondían con su fuerza electoral.

En lo específicamente económico, si bien había acuerdo general sobre la necesidad de reorientar el crecimiento hacia el mercado interno, existía un enfrentamiento -a lo largo de líneas cambiantes- entre el equipo del Ministerio de Hacienda y del Banco Central, encabezados por el ministro Dornelles y el presidente del Banco Central, Antonio Carlos Lemgruber, por un lado, y el equipo de la Secretaría de Planeamiento, encabezado por el economista paulista João Sayad. Para Dornelles la primera prioridad era la lucha antiinflacionaria, y proponía un severo recorte del gasto público. Para Sayad lo prioritario era lograr un crecimiento de 5% del PIB, para lo cual había que aplicar políticas presupuestaria y crediticia menos astringentes, así como lograr una rebaja de las tasas de interés.

Según Eduardo Modiano, uno de los principales puntos de divergencia entre los equipos de Hacienda y Planeamiento fue el de la deuda externa: "Mientras el Ministerio de Hacienda parecía dispuesto a firmar un acuerdo con el FMI y los bancos acreedores moldeado según las negociaciones conducidas por la Vieja República, el Ministerio de Planeamiento se oponía". Siempre según Modiano, otras áreas de divergencia entre ambos ministerios fueron: la necesidad de nuevos financiamientos externos, reclamada por Planeamiento como

medio de continuar creciendo, y rechazada por Hacienda; en cuanto al control de precios, medida no ortodoxa introducida por Hacienda, el ministerio de Planeamiento reclamaba que los precios y tarifas del sector público fuesen aumentados para favorecer a las empresas públicas; mientras que el Banco Central y Hacienda conducían una política económica contraccionista, con altas tasas de interés, Planeamiento sugería que una política monetaria más expansiva contribuiría a reducir las tasas internas de interés y por consiguiente el déficit público (en su medición nominal), además de estimular el crecimiento económico. Hacienda defendía el recorte del gasto público como vía principal de disminuir el déficit estatal, mientras que Planeamiento sostenía más bien la necesidad de aumentar la recaudación del impuesto sobre la renta a los sectores de mayores recursos; había también divergencias menores respecto de la fórmula de la corrección monetaria y cambiaria. (41)

En la interpretación de Ricardo Carneiro, (42) la política económica de la Nueva República se inició con un conjunto de medidas caracterizadas por el eclecticismo. Se combinó un diagnóstico conservador sobre los orígenes del déficit público y sus efectos sobre la inflación con una política salarial más generosa. Sostiene Carneiro que el diagnóstico del Ministerio de Hacienda presumía equilibrar las finanzas públicas por medio de medidas drásticas de

(41) Modiano, pp. 33-36.

(42) Carneiro, p. 13.

recorte del gasto, ayudadas secundariamente por la elevación de la carga tributaria, la colocación de títulos públicos y la emisión de moneda. De allí resultaron medidas como el corte de 10% en los gastos activos, la contracción del crédito, severas limitaciones a la renovación de la deuda de las empresas públicas, y la modificación de la fórmula de la corrección monetaria para que su conocimiento previo confiriese una mayor estabilidad al mercado financiero, señalando anticipadamente la tasa de interés en el mercado abierto. Además, la colocación de elevados volúmenes de títulos públicos fue garantizada mediante el aumento de las tasas de interés.

La SEPLAN, en cambio, pensaba que proporción muy significativa del déficit público nacía de las cargas financieras que tanto el Estado como las empresas tenían que enfrentar en los planos interno y externo. Las cargas financieras sobre la deuda pública se ampliaron de 9% a 15% de los gastos totales entre 1983 y 1985, mientras que en el mismo período los gastos corrientes disminuyeron de 71% a 68% y los de capital de 20% a 17%. Por lo tanto, señalaba atinadamente la SEPLAN, la política de endeudamiento terminó por agravar los problemas de los que pretendía ser solución: el déficit público y la inflación. El 15 de junio se levantó la congelación de precios y tarifas del sector público (el FMI había exigido esta medida para asegurar la rentabilidad de las empresas estatales). El 4 de julio se anunció un paquete de medidas de austeridad, al parecer

inspirado por Hacienda, destinado a reducir la inflación y el déficit del sector público, entre las cuales destacaban: incremento de la presión tributaria, reducción del gasto (especialmente en las empresas públicas), y reconsideración de diversos proyectos de inversión pública en energía, minería y acero.

El 22 de julio Sarney hizo patente su inclinación por Sayad, al anunciar en un mensaje a la nación el PND, elaborado por la SEPLAN, que preveía una tasa de crecimiento de 5 a 6% en 1985. La estabilidad de Dornelles se conmovió adicionalmente cuando, luego del moderado avance en la contención de la inflación logrado entre marzo y junio mediante el control de precios, a partir de julio la inflación se elevó nuevamente, y en agosto el ritmo de la inflación superó al de la corrección monetaria.

Ello llevó a que numerosos activos fuesen retirados del sistema financiero para ser utilizados en la compra de bienes durables de consumo o en la acumulación especulativa de stocks (especialmente de alimentos), lo que a su vez aceleró el brote inflacionario de agosto. Las tasas de interés se elevaron notoriamente, para compensar la corrección monetaria inferior a la inflación, lo que aumentó las cargas financieras sobre el presupuesto y dificultó la renovación de la deuda pública interna, además de causar serios problemas a las empresas.

La situación agudizó las tensiones entre los equipos de Dorne-

lles y de Sayad. El 23 de agosto el presidente despidió al secretario general del Ministerio de Hacienda, que había criticado públicamente a Sayad. El 26 de agosto, Dornelles y Lemgruber renunciaron como ministro de Hacienda y presidente del Banco Central, respectivamente, y fueron remplazados por Dilson Funaro y Fernão Bracher.

La nueva conducción económica tomó un conjunto de medidas urgentes, mientras a la vez iba preparando sigilosamente el terreno para instrumentar una política de shock heterodoxo, que sería sorpresivamente aplicada a partir del 28 de febrero de 1986.

Entre las medidas urgentes cabe señalar: una nueva fórmula de corrección monetaria, según la inflación del mes anterior; una política monetaria más expansionista, que en un corto período de tiempo logró reducir las tasas de interés sobre los títulos de la deuda pública interna en cerca de 30%; control de precios, con reajuste moderado de los precios y tarifas públicas y control más severo en algunos ramos; acuerdo de márgenes máximos de comercialización con los supermercados; decisión de importar alimentos, cuando hubiese desabastecimientos reales o especulativos; restricción del crédito al consumidor, y aplicación de fuertes presiones para moderar las reivindicaciones salariales (durante 1985, hubo numerosos movimientos huelguísticos que involucraron a unos dos millones de trabajadores). Este conjunto de medidas antiinflacionarias dio resultado durante unos dos meses, pero en noviembre la inflación comenzó otra vez a

repuntar, debido principalmente a problemas de oferta de alimentos (durante 1985, los precios relativos de los bienes agrícolas mejoraron notoriamente, después del rezago que habían sufrido durante los años de la crisis).

Negociaciones con la comunidad financiera internacional.

La negociación de una séptima carta de intención con el FMI, iniciada a fines de 1984 por el gobierno Figueiredo, fracasó junto con las intenciones continuistas de éste. Aunque un acuerdo preliminar fue logrado el 11 de diciembre de 1984, la propuesta presentada por el gobierno brasileño el 15 de enero de 1985 fue rechazada por el FMI el 13 de febrero, mismo día en que el Fondo suspendió el desembolso de nuevas cuotas del convenio de facilidad ampliada vigente (la próxima habría debido efectuarse el 1 de marzo). La decisión del Fondo fue seguida inmediatamente por los bancos privados acreedores y por el Club de París, que suspendieron las negociaciones que desde fines de diciembre de 1984 venían sosteniendo -separadamente- con Brasil para reprogramar los vencimientos de su deuda externa, y condicionaron la continuidad de las conversaciones a que Brasil llegase a un entendimiento con el FMI.

La decisión del FMI de suspender los desembolsos previstos por el convenio de facilidad ampliada estuvo declaradamente ligada al

incumplimiento brasileño de las metas programadas para el último trimestre de 1984, pero seguramente influyó también el próximo cambio de gobierno. Probablemente, se quería condicionar desde su mismo inicio la política económica de la futura administración de Neves. Esta presunción se refuerza por el hecho de que al día siguiente de la suspensión de los desembolsos, el FMI produjo una insólita declaración de prensa, en que informaba de que en términos generales estaba satisfecho por los progresos efectuados por Brasil en el mejoramiento de su balance de pagos y en el ajuste estructural de su economía en los pasados dos años, y exhortaba a los bancos privados acreedores a mantener los acuerdos ya existentes con Brasil. (43)

Las negociaciones fueron recomenzadas por el gobierno civil, a fines de mayo, una vez superada la acefalía causada por la imprevista muerte de Neves, con miras a acordar un programa de financiamiento para 1985 y 1986. El FMI pedía la adopción de un paquete de medidas destinadas a reducir la inflación por medio de la restricción de la oferta monetaria y severos recortes en el gasto público. El gobierno, en especial el ministro Sayad, favorecía un programa más expansionista, con un recorte menos drástico del gasto público, que posibilitase un superávit operacional del sector público de 1% del PIB para 1986.

Luego del remplazo del ministro Dornelles por Dilson Funaro
(43) Keesing's, p. 33649.

(26.8.86) en el ministerio de Hacienda, Brasil endureció su postura frente a las exigencias del FMI, y se emancipó gradualmente de la tutela de este organismo. De hecho, no se formalizó la séptima carta de intención, y el convenio stand-by de 1982, que debía regir la política económica brasileña hasta fines de 1985, llegó a su fin sin que el FMI hubiese reanudado los desembolsos, ni Brasil cumplido con las políticas y metas convenidas con el FMI. El alejamiento de Brasil del FMI se hizo patente cuanto a mediados de noviembre de 1985 el ministro Funaro declaró que Brasil no necesitaba de la aprobación de su programa económico (para 1986) por parte del FMI. (44)

Por otro lado, la insistencia de los bancos privados acreedores en que la aprobación del FMI al programa económico de Brasil era un prerequisite para cualquier acuerdo de reprogramación de adeudos y de concesión de préstamos frescos, mientras que el gobierno rechazaba frontalmente la idea planteada por los bancos de que el FMI monitorea el desempeño económico brasileño durante el período de dieciséis años en que se pretendía reprogramar la deuda con los bancos, esterilizó las negociaciones con éstos. Hubo además problemas nacidos de la clausura, por decretos presidenciales, de cuatro bancos privados de capital nacional. En los últimos días del gobierno Figueiredo, el 9 de marzo de 1985, el banco de inversión Brasilinvest fue clausura-

(44) Keesing's, p. 34224.

rado por el Banco Central, que se rehusó a asumir su deuda externa. El 19 de noviembre de 1985 un decreto presidencial dispuso el cierre de los bancos Comind, Auxiliar y Maissonave, ante graves irregularidades comprobadas en su manejo. Dos días después el ministro Funaro anunció que el gobierno asumiría 160 MD de deudas de corto plazo de estos bancos con bancos extranjeros, pero que no se haría cargo de otros 455 MD de deuda a mediano plazo.

El año se cerró, por lo tanto, sin ningún acuerdo con el FMI o los bancos, y sin obtener préstamos frescos del exterior, pese a lo cual Brasil sirvió adecuadamente su deuda.

Resultados

El PIB global creció 8.2%, la mayor tasa de crecimiento lograda desde 1976, y la inversión 11.7%. Sin embargo, el PIB per cápita quedó todavía por debajo del nivel de 1980. Por sectores, destacan la actividad agropecuaria, que creció 8.8%, el doble de la tasa histórica de crecimiento del sector, y la industria de transformación, que alcanzó un 8.3% de crecimiento. La industria de la construcción logró una firme recuperación luego de varios años de decrecimiento o estancamiento, y creció 11.3%. Los servicios de utilidad pública crecieron 10.2%, y los otros servicios también crecieron: comercio, 8.7%; comunicaciones, 16.9%; gobierno, 2.4%; servicios fi-

nancieros, 16%. (45)

Dentro del sector industrial, destaca la recuperación de las ramas productoras de bienes de consumo durables (las ventas de automóviles crecieron 12.8% y la producción 11.8%), seguida por la de las productoras de bienes de capital. A partir del segundo semestre se notó también una aceleración del ritmo de crecimiento de las ramas productoras de bienes de consumo no duraderos.

El crecimiento de la economía se apoyó en la elevación del salario medio y del empleo. El salario medio en la industria creció 6.3% y el empleo en 13.4%, cuyo efecto combinado fue un aumento de 20.5% en la masa salarial del sector industrial. Se crearon 1,500,000 nuevos empleos, y la tasa media de desempleo cayó en noviembre a 3.9%, la más baja desde 1982, y en diciembre disminuyó aún más, a 3.1%. Es conveniente señalar que si bien la recuperación del salario y de los niveles de empleo fue generalizada, se acentuó más en los tramos de salario más altos y en la actividad industrial. El salario mínimo tuvo una tendencia general ascendente (11.9% en Sao Paulo, 3.3% en Río de Janeiro), aunque en algunas ciudades decreció por efectos de disparidades regionales en cuanto a la inflación (por ejemplo Manaus, donde cayó 19.3%).

El fuerte crecimiento de la producción debido al aumento del consumo interno redujo notoriamente los márgenes de capacidad de

(45) Datos de Carneiro, pp. 10-11.

talada ociosa, y planteó la imperiosa necesidad de renovar en un futuro próximo el proceso de inversión reproductiva que resultó seriamente afectado a partir de 1981. El Cuadro B-28, con base en el método histórico de Hicks-Okun, da cifras en ese sentido, aunque es de señalar que luego de años de dificultades en el aparato productivo, muy probablemente la capacidad ociosa estimada para el período más actual esté sobrestimada, esto es, la economía estaría más próxima a la utilización plena de su capacidad económica que lo que el Cuadro muestra. Esta última apreciación es coherente con el hecho de que en 1986, al potenciarse la reactivación por efectos del Plan Cruzado, diversas ramas industriales comenzaron a experimentar serios problemas para satisfacer la demanda.

La inflación siguió una evolución fluctuante durante 1985, pero siempre por arriba de una plataforma que nunca bajó de una tasa anualizada de 220%. Luego de la tendencia descendente que mostró entre marzo y julio ante la aplicación de controles de precios por el gobierno civil, volvió a repuntar en julio y agosto. Nuevos controles de precios y una diferente política económica la llevaron a disminuir otra vez en septiembre y octubre, para finalmente volver a elevarse a partir de noviembre, en tendencia ascendente que continuaría hasta el mes de febrero de 1986 inclusive. Dentro de los movimientos inflacionarios se notó una amplia recuperación de los precios relativos de los bienes agropecuarios. El IGP-DI creció

235.1% y el INPC amplio 233.7%, siendo ambos índices superados por la expansión de la base monetaria, que fue de 251.5%. La política de minidevaluaciones diarias del cruceiro no alcanzó a compensar la fuerte inflación, y el cruceiro experimentó una sensible revaluación a lo largo del año.

El déficit operacional del sector público aumentó de 1.6% del PIB en 1984 a 3.2% en 1985 (3.6% en 1983), y el déficit de caja alcanzó a 4.4% del PIB. (46) El déficit nominal pasó de 21.8% del PIB en 1984 a 26.2% en 1985. El crecimiento del déficit (en sus diversos conceptos) se explica porque, aunque los ingresos tuvieron un crecimiento real de 15.7%, las elevadas tasas de interés que se pagaron sobre la deuda aumentaron extraordinariamente el peso de la misma en el presupuesto federal: su servicio llegó a representar 33.9% del PIB (contra 31.6% en 1984) y tanto como 86.3% del déficit de caja. Un rasgo significativo fue que el gobierno, ante la ausencia de nuevos recursos externos, utilizó intensamente las fuentes internas de crédito para pagar el servicio de la deuda externa, comprando mediante la emisión de títulos de la deuda pública interna las divisas obtenidas por los exportadores. El ritmo de crecimiento real de la deuda pública interna decreció, sin embargo, de más del 100% a mediados del año a 50% en diciembre.

(46) Peláez, pp. 147-148.

Los ingresos por exportaciones de bienes disminuyeron 8% (a 25639 MD), debido fundamentalmente a una nueva baja de los precios internacionales de los productos básicos que Brasil exporta; esta baja pudo ser parcialmente compensada aumentando los volúmenes exportados, en particular de productos manufacturados y semiindustriales (que representaron, respectivamente, 54% y 7% del total exportado, contra 39% de los productos básicos). Las importaciones de bienes sufrieron también una importante reducción, debida entre otros factores a la disminución del volumen y precio del petróleo importado, y se situaron en el nivel de 13189 MD.

El amplio superávit en el comercio de bienes (12 450 MD) fue compensado por el déficit en el comercio de invisibles y en los servicios de factores (entre los cuales destacan pagos de intereses por 11 700 MD), por lo que la cuenta corriente volvió a registrar déficit (650 MD).

La balanza de capital fue ligeramente superavitaria (664 MD), por lo que las cuentas externas pudieron ser cerradas sin mengua de las reservas internacionales netas, que según el concepto del Banco Central (caja) eran al 31 de diciembre de 7,700 MD (esto es, 200 MD más que el año anterior) y según el concepto del FMI (neto) eran de 11,608 MD. (47)

(47) Relatório 1985, p. 77.

La deuda externa total disminuyó ligeramente en 1985, alcanzando a fines del año un nivel de 99,648 MD (92,112 MD de deuda registrada y 7,536 MD de deuda no registrada). El servicio de la deuda registrada montó a 13,999 MD, contra un crecimiento neto del capital adeudado (registrado) de sólo 1,021 MD.

Finalmente, cabe señalar dentro de la evolución del sector externo que se recibió una ponderable cantidad de IED líquida (710 MD), aunque menor que la registrada en 1984 (1,076 MD). (Véanse Cuadros B-13 a B-23)

12. 1986: el Plan Cruzado

Durante 1986, por lo menos hasta noviembre, la economía brasileña produjo dos hechos que, precisamente por darse juntos, llamaron la atención del mundo: una vigorosa expansión económica, con crecimiento del PIB de 8.0% y un drástico y exitoso plan (el Cruzado) para contener la inflación.

Según Carneiro:

En un contexto en que la inflación, además de periódicos shocks de costos y de oferta, se autoalimentaba continuamente a través de mecanismos formales de indexación, se optó por combatirla de forma drástica a través del shock heterodoxo, que consistió en el congelamiento total y generalizado de precios y rendimientos acompañado por políticas monetaria y fiscal pasivas. (48)

El programa económico para 1986

El 28 de noviembre de 1985 el presidente Sarney presentó al Congreso las bases del programa económico para 1986, que establecía las siguientes metas principales: 6% de crecimiento del PIB, significativa reducción del déficit del sector público (el déficit de caja no debería exceder de 0.5% del PIB), redistribución del ingreso (el gobierno informó que 10% de la población del país disponía de

(48)

Carneiro, pp. 18-19.

51% del ingreso) y expansión del bienestar social.

Los gastos del gobierno federal fueron presupuestados en unos 40,000 MD, de los cuales 32% se destinarían al servicio de la deuda interna y externa. Un tercio de los ingresos provendrían del impuesto sobre la renta, otro tercio de otros ingresos, y el tercio restante de la colocación de bonos públicos y la emisión de dinero. Se suspendieron de nueva cuenta las contrataciones de personal por parte del gobierno federal y se tomó la decisión de reducir en 10% el gasto de personal de las empresas públicas, cuyos precios y tarifas serían ajustados. Toda futura inversión federal requeriría de la aprobación presidencial. A lo largo de los próximos dos años se cerrarían o venderían total o parcialmente cantidad de empresas públicas. (49) La privatización de las empresas públicas comenzó al día siguiente, cuando Petrobrás lanzó en la Bolsa de Valores acciones sin voto por 6.6% de su capital, y se aceleró luego de ser anunciada la segunda reforma al Plan Cruzado (noviembre de 1986, véase más abajo).

Se implementarían además reformas impositivas que exentarían del impuesto sobre la renta a 1,300,000 de trabajadores de bajos ingresos y aumentarían la carga tributaria sobre las operaciones finan-

(49) Las empresas públicas empleaban en ese momento a 1,200,000 personas y representaban 15% de la producción y 29% de la inversión nacionales; en conjunto, el sector público representaba 50% del PIB.

cieras y las ganancias de las grandes empresas.

Sobre estas bases, el Congreso aprobó el presupuesto para 1986 el 2 de diciembre de 1985.

El Plan Cruzado

El 28 de febrero de 1986 el presidente Sarney dirigió un mensaje a la nación para anunciar el Cruzado, una guerra de "vida o muerte" para reducir la inflación, a la que calificó de "enemigo público número uno", a una tasa mensual de 1.5% mensual. El plan incluía, siguiendo los diagnósticos y terapias neoestructuralistas, la introducción de una nueva moneda, el congelamiento de los precios, las hipotecas y las rentas, la abolición de la indexación generalizada en la economía, y un aumento de salarios que sería seguido por la congelación de los mismos.

El discurso presidencial fue seguido por una exposición del ministro Funaro, quien presentó los detalles del plan, cuyos aspectos principales quedaron contenidos en los decreto-ley No. 2283 y 2284.

Estos fueron:

- Creación de una nueva moneda, el cruzado, que equivaldría a 1000 cruzeiros, con una tasa de cambio fija de 13.84 cruzados por dólar.

- Conversión automática de las obligaciones denominadas en cruzados a cruzados, según una tabla de "desagio" que descontaba las expectativas inflacionarias de los contratantes, que ya no se correspondían con la nueva realidad.
- Extinción de la corrección monetaria generalizada y remplazo de las ORTN (Obligaciones Reajustables del Tesoro Nacional, que en los últimos años se habían convertido en el más difundido título de la deuda pública y en punto de referencia para la indexación generalizada) por las OTN (Obligaciones del Tesoro Nacional), que a diferencia de las primeras no tenían reajuste automático.
- Las tasas de interés, luego de una fuerte reducción para ajustarlas a la nueva realidad, serían libres.
- Se fijó el salario mínimo ^{mensual} en 804 cruzados, debiendo ser ajustado solamente luego de un año, el 1 de marzo de 1987. Los salarios en general disfrutaron de un aumento de 8% sobre su nivel medio de los últimos seis meses, a partir del 1 de marzo. Se conservaba la libertad de contratación colectiva, y sería obligatorio que los reajustes de salarios logrados al ir feneciendo los contratos colectivos existentes equivalieran, cuando menos, a un 60% de la inflación, quedando el otro 40% a negociación entre las partes. Se preveía un ajuste salarial general a través de una "cláusula gatillo", para cuando la inflación acumulada alcan-

zase al 20%. El propio presidente Sarney llamó a esto "escala móvil de salarios".

- . Se creaba una forma rudimentaria de seguro de desempleo.
- . Se congelaban "todos los precios en los niveles del día 27 de febrero de 1986". El congelamiento "podrá ser suspendido o revisado, total o parcialmente, por acto del Poder Ejecutivo, en función de la estabilidad de la nueva moneda o de fenómenos coyunturales" (artículo 35 del decreto-ley 2283/84).
- . Fortalecimiento del cruzado frente a otras monedas. (50)

Característica del conjunto de medidas del Cruzado (y de otras que le antecedieron) fue su "neutralidad distributiva" (aunque con cierta inclinación en favor de los asalariados de menores ingresos) y su intención de castigar la especulación financiera en favor de la actividad productiva.

El Cruzado proporcionó un inmediato rédito político al gobierno, en especial al presidente Sarney, que había invitado a los ciudadanos a convertirse en "fiscales" del congelamiento de precios. El aumento de 8% en los salarios y la baja de las tasas de interés precipitaron, respectivamente, a trabajadores y clases medias hacia el consumo. Mientras por un lado importantes activos eran retirados del sistema financiero para ser convertidos en inversión, acu-

(50) Los discursos del presidente y del ministro, así como el decreto-ley 2284, pueden consultarse en Revista de Economía Política, vol. 6, no. 3, pp. 112-120.

mulación de stocks o simplemente consumo, la producción industrial crecía y comenzaban a producirse problemas de abastecimiento de ciertos bienes, lo que dio lugar al "agio", esto es, al ocultamiento y el sobreprecio.

En julio se aplicó una primera reforma al Cruzado, tendiente a reducir el consumo privado: se decretó un "ahorro forzoso", se aumentaron los impuestos sobre los bienes duraderos con mayor demanda, y se creó un "dólar turístico", con un sobreprecio de 25% sobre el dólar oficial.

Pese a estas dificultades iniciales en la aplicación del Cruzado, las elecciones parlamentarias y de gobernadores del 15 de noviembre de 1986 fueron ganadas arrolladoramente por el PMDB (ganó 22 de las 23 gubernaturas; la restante correspondió a su socio en el gobierno, el PFL). La amplia votación por el PMDB contrastó con los dispares resultados de las elecciones municipales de noviembre del año anterior, donde si bien el PMDB obtuvo la mayoría de los votos perdió en algunas importantes capitales, como Sao Paulo (a favor del conservador Janio Quadros, del PTB) o Río de Janeiro (a favor del izquierdista Partido Democrático Trabalhista, PDT). El triunfo pemedebista fue interpretado como una muestra de respaldo y confianza de la población al Cruzado, al presidente Sarney y al equipo económico. Por lo tanto, aunque esperada, sorprendió por su drasticidad y magnitud la segunda reforma al Cruzado, anunciada el 21 de noviembre, apenas unos días después de las elecciones.

En un contexto de inflación baja (1.9% en octubre, aunque esta cifra mensual fue la mayor desde el anuncio del Cruzado), el gobierno dispuso severos aumentos de precios: 80% los automóviles, 100% las bebidas alcohólicas, 60% la gasolina y el alcohol combustible, entre 10 y 80% las tarifas públicas, 25% el azúcar, y porcentajes variables para cigarrillos y medicinas. Los aumentos de precios resultaban en su mayor parte de aumentos de impuestos que permitirían reducir el déficit público a cero en 1987 y cancelar la deuda interna, con lo que se podría facilitar la baja de las tasas de interés, que en las semanas previas a las reformas habían subido considerablemente.

Además se abandonó la paridad cambiaria fija, y en lo sucesivo el cruzado sufrirá minidevaluaciones periódicas. Fueron suprimidos varios organismos públicos, dejándose sin empleo a 35 000 empleados. Se modificó el INPC, que ahora reflejará exclusivamente el consumo de quienes ganan hasta tres salarios mínimos, al que -por efecto de la congelación del precio de los alimentos- afecta una inflación menor que la general; se busca con ello evitar o postergar el accionamiento de la "cláusula gatillo" que dispone reajustes automáticos de salarios para cuando la inflación acumulada alcance al 20% a partir del primero de marzo de 1986.

Este conjunto de medidas, además de igualar a cero el déficit público, busca reducir la tasa de crecimiento del PIB, de 8.0% en 1986 a 4 ó 6%

en 1987. Según el gobierno, ello es necesario para evitar presiones inflacionarias de demanda, permitir la retomada de la inversión y mejorar el balance comercial, que en los primeros meses del Cruzado se vio erosionado por el crecimiento de las importaciones y el decremento de las exportaciones.

La reacción popular a las medidas fue inmediata pero no tan contundente. Hubo, sí, manifestaciones después del 21 de noviembre y también encuestas que revelaron una pérdida de popularidad del presidente, pero la huelga general convocada para el 12 de diciembre por las dos centrales sindicales recibió escasa adhesión de los trabajadores.

Negociaciones con la comunidad financiera internacional

En enero de 1986 el gobierno declaró que no estaba buscando ni buscaría ningún tipo de acuerdo con el FMI, por considerar lesiva para la economía nacional y los intereses populares la condicionalidad de este organismo. Por lo tanto, el gobierno arreglaría la reprogramación de la deuda externa directamente con los bancos privados acreedores. Para facilitar las negociaciones, el presidente del Banco Central, João Bracher, anunció que el gobierno asumiría el 50% de la deuda externa de mediano plazo de los tres bancos liquidados en noviembre de 1985.

El primero de marzo de 1986, un día después de anunciado el Plan Cruzado, se llegó a un acuerdo de reprogramación de la deuda con los bancos privados acreedores, cuya firma se planificó para junio y se concreto en julio.

Según el acuerdo, 6,000 MD de amortizaciones vencidas e impagas durante 1985 fueron reprogramados a doce años de plazo con cinco de gracia e interés de 1.125 puntos sobre Libor (la tasa promedio originalmente contratada había sido de 2 puntos sobre Libor). Otros 9,500 MD por vencer en 1986 fueron reprogramados en las mismas condiciones. Además, el acuerdo contemplaba mantener en vigencia créditos comerciales de corto plazo y depósitos en las sucursales en el exterior de los bancos brasileños por 15,500 MD.

El Club de París se negó a renegociar las deudas bilaterales si Brasil no llegaba previamente a un entendimiento con el FMI. Esto provocó atrasos en los pagos brasileños a acreedores gubernamentales. Hacia mediados del año, Brasil comenzó unilateralmente a depositar fondos en las cuentas de sus acreedores, como solución provisional del problema. El 21 de enero de 1987, finalmente, Brasil logró reprogramar 4112 MD de la deuda con los gobiernos representados en el Club de París.

Por otro lado, en agosto de 1986 Brasilia anunció que para apoyar la inversión y el crecimiento, buscaría un acuerdo con sus acreedores para establecer un límite negociado al servicio de la deuda, que sería de 2.5% del PIB (el servicio anual montaba en esos momen-

tos a 4% del PIB). La falta de eco a esta propuesta, la erosión de los superávits externos producida por el crecimiento económico de 1986, y el clima de protesta popular por la aceleración de la inflación a fines del mismo año, llevaron al gobierno brasileño, en febrero de 1987, a anunciar la suspensión indefinida del pago de intereses sobre la deuda contraída con bancos privados, en lo que virtualmente significa una moratoria unilateral.

Resultados

Por segundo año consecutivo, el PIB alcanzó una alta tasa de crecimiento: 8.0%. Una prolongada y fuerte sequía disminuyó en 5% la producción agropecuaria, lo que fue compensado por crecimientos aproximados de 11% en la industria manufacturera, la construcción y los servicios (especialmente el comercio). El extraordinario dinamismo del consumo privado estuvo en la base de las notables tasas de crecimiento logradas durante el año.

El desempleo disminuyó a un promedio de 3.8% en las seis principales ciudades del país, y a menos de 3% en Sao Paulo y Río de Janeiro (datos a octubre de 1986). Las remuneraciones medias reales en la industria aumentaron 6.4%.

La inflación disminuyó notoriamente respecto de años anterior-

res, para situarse en un nivel de 70% anual. La mayor parte de la variación de precios se registró en sólo tres meses: los dos primeros del año, antes de que se aplicase el Plan Cruzado, y diciembre, en que entraron en los cálculos del INPC una serie de aumentos de precios dispuestos a fines de noviembre.

La mayor demanda interna registrada en el año produjo una disminución de las exportaciones y una significativa alza de las importaciones, lo que erosionó el balance de bienes; pese a ello, se logró un superávit de más de 10000 MD. El superávit fue más que enteramente absorbido por el déficit del comercio de servicios (1700 MD) y los pagos netos de utilidades e intereses (10100 MD). Por lo tanto, la cuenta corriente registró un saldo negativo de 1200 MD. Como los movimientos de capital fueron negativos por 1020 MD, el balance global cerró con un déficit de 2220 MD, que fue solventado con las reservas internacionales.

La deuda externa total se situó en el nivel de 101750 MD. (Véanse Cuadros B-13 a B-23.)

CUADRO B-13

CRISIS Y RECUPERACION: EVOLUCION DE ALGUNAS VARIABLES

Año	PIB crecimiento %	IGP-DI crecimiento %	IPM-DI crecimiento %	Déficit nominal (% del PIB)	Déficit operacional (% del PIB)	Carga tributaria (% del PIB)	Base monetaria (expansión %)
1979	7.3	77.2	80.1	n.d.	8.3	12.2	84.4
1980	7.9	110.2	121.3	n.d.	6.7	10.7	56.9
1981	-1.9	95.2	94.3	12.0	5.2	11.0	68.3
1982	1.5	99.7	97.7	15.8	6.2	10.8	87.3
1983	-2.6	211.0	234.0	19.9	3.0	9.8	89.1
1984	4.9	223.8	230.3	21.8	1.6	6.4	243.8
1985	8.2	235.1	225.7	26.2	3.2	n.d.	251.5

Fuentes: Estudio 1985, Cuadros 1, 25, 29 y 34. Bresser Pereira, Cuadro XXI. Estudio 1984, Cuadro 36.

CUADRO B-14
CRISIS Y RECUPERACION: EVOLUCION DE LA INVERSION

Año	Inversión bruta fija (tasa de crecimiento)	Inversión como % del PIB
1979	4.2	17.6
1980	7.0	17.3
1981	-12.0	16.9
1982	-4.0	15.5
1983	-18.0	3.0
1984	4.7	1.6
1985	11.7	n.d.

Fuentes: Estudios 1983 y 1985, Cuadro 2.

CUADRO B-15

CRISIS Y RECUPERACION: EVOLUCION DE LOS PRECIOS, LOS SALARIOS Y EL EMPLEO

variaciones anuales, diciembre a diciembre, en %

Año	INPC amplio	Salario Mínimo			Salario medio in- dustrial	Desempleo (% de la PEA)
		nominal (Sao Pau- lo y Río)	real (Sao Paulo)	real (Río)		
1979	-	52.4	1.5	-0.2	1.5	n.d.
1980	94.6	87.6	5.3	2.6	1.5	6.3
1981	92.7	102.9	3.7	-1.3	6.0	7.9
1982	103.3	98.9	4.9	0.4	9.8	6.3
1983	164.4	114.5	-9.0	-11.4	-8.6	6.7
1984	208.9	174.4	0.7	-7.5	-0.1	7.1
1985	233.7	237.7	11.8	4.7	7.6	5.3
1986*	70.5	n.d.	n.d.	n.d.	6.4	3.8

Fuentes: Estudio 1984, Cuadros 27, 28 y 29; Estudio 1985, Cuadros 2, 26 y 27.

* Datos preliminares.

CUADRO B-16
 CRISIS Y RECUPERACION: BALANCE COMERCIAL
 (EN MD)

Año	Exportaciones de bienes	Importaciones de bienes	Saldo
1979	15244	17961	-2717
1980	20132	22955	-2823
1981	23275	22091	-1184
1982	20172	19395	777
1983	21906	15434	6472
1984	27050	13936	13114
1985	25639	13189	12450
1986	24500	14000	10500

Fuente: Estudio 1984, Cuadro 22; Relatório 1985, Cuadro 5.11; Estudio 1985, Cuadro 14; Balance 1986, Cuadro 12.

CUADRO B-17
BRASIL: BALANCE DE PAGOS
(Millones de dólares)

	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985*
Balance en cuenta corriente	-10 482	-12 848	-11 760	-16 314	-6 842	43	-650
Balance comercial	-5 019	-5 935	-1 677	-2 795	4 079	11 367	10 740
Exportaciones de bienes y servicios	16 707	21 857	25 523	21 967	23 619	28 986	27 579
Bienes fob	15 244	20 132	23 275	20 172	21 906	27 050	25 639
Servicios reales ^b	1 465	1 726	2 248	1 791	1 712	1 936	1 940
Transporte y seguros	705	843	1 102	1 013	1 119	1 309	1 370
Viajes	74	125	242	66	40	66	60
Importaciones de bienes y servicios	21 725	27 792	27 200	24 762	19 540	17 619	16 839
Bienes fob	17 961	22 955	22 091	19 395	15 434	13 936	13 189
Servicios reales ^b	3 764	4 838	5 109	5 365	4 106	3 683	3 650
Transporte y seguros	2 104	2 758	2 786	2 460	2 025	2 071	2 000
Viajes	310	367	407	913	431	218	450
Servicios de factores	-5 478	-7 041	-10 274	-13 509	-11 025	-11 484	-11 540
Utilidades	-1 456	-720	-1 112	-2 141	-1 453	-1 270	-1 140
Intereses recibidos	1 157	1 146	1 144	1 198	707	1 252	1 300
Intereses pagados	-5 261	-7 456	-10 306	-12 550	-10 267	-11 463	-11 700
Otros	-17	-9	-1	-14	-13	-2	.
Transferencias unilaterales privadas	12	-128	189	-11	106	161	150
Balance en cuenta de capital	7 582	9 379	12 381	11 119	4 943	5 367	664
Transferencias unilaterales oficiales	5	42	10	2	2	10	.
Capital de largo plazo	6 366	7 104	11 659	8 011	1 850	6 381	3 048
Inversión directa (neta)	2 223	1 544	2 313	2 534	1 372	1 555	800
Inversión de cartera (neta)	659	354	-2	-1	-286	-272	.
Otro capital de largo plazo	5 584	5 206	9 348	5 478	764	5 097	7 248
Sector oficial ^c	5 570	-14	60	1 744	3 132	7 921	...
Préstamos recibidos	1 665	1 841	1 650	3 368	4 679	9 305	...
Amortizaciones	-1 278	-1 366	-1 319	-1 286	-1 650	-1 532	...
Bancos comerciales ^c	1 386	2 105	4 054	1 681	-1 520	-1 412	...
Préstamos recibidos	1 981	4 005	6 409	4 239	1 136	1 230	...
Amortizaciones	-1 374	-1 917	-2 361	-2 559	-2 656	-2 639	...
Otros sectores ^c	-272	3 115	5 234	2 053	-848	-1 411	...
Préstamos recibidos	1 248	6 085	9 633	6 675	2 527	2 076	...
Amortizaciones	-1 281	-3 394	-3 761	-4 264	-3 358	-4 149	...
Capital de corto plazo (neto)	1 216	2 572	1 132	3 476	3 682	-1 430	-1 648
Sector oficial	1 216	-31	-6	3 879	4 756	1 471	...
Bancos comerciales	1 171	608	1 039	-136	-710	982	...
Otros sectores	45	1 996	99	-267	-364	-3 883	...
Errores y omisiones netos	1 258	-343	-418	-369	-592	406	-736
Balance global ^d	-2 900	-3 469	621	-5 195	-1 899	5 410	14
Variación total de reservas (- significa aumento)	2 860	3 322	-747	4 157	-1 214	-6 105	...
Oro monetario	.	-103	-130	824	-156	-336	...
Derechos especiales de giro	1 111	-1	-68	452	.	-1	...
Posición de reserva en el FMI	60	-103	80	-23	287	.	...
Activos en divisas	5 068	3 301	-844	2 245	-714	-7 173	...
Otros activos	.	228	215	109	-297	-144	...
Uso de crédito del FMI	.	.	.	550	2 094	1 549	...

Fuente: 1979-1984: Fondo Monetario Internacional, *Balance of Payments Yearbook*, marzo 1986, 1985: CEPAL, sobre la base de informaciones oficiales.

*Cifras preliminares. ^bLos servicios reales incluyen también otras transacciones oficiales y privadas, pero excluyen servicios de factores.

^cAdemás de los préstamos recibidos y sus amortizaciones, se incluyen préstamos netos otorgados y otros activos y pasivos. ^dEl balance global es la suma del balance en cuenta corriente más el balance en cuenta de capital. La diferencia entre la variación total de reservas con signo contrario el balance global, representa el valor de los avistamientos monetarios, no monetarios de divisas, asignación de derechos especiales de giro y variación por revalorización.

Tomado de: Estudio 1984, Cuadro 22, y Estudio 1985, Cuadro 14.

CUADRO B-18
DEUDA EXTERNA BRUTA

Año	Registrada	No registrada	Total	Total/PIB (%)	Total/Exp.	Reservas internac. netas
1979	49904	-	39903	21.1	3.3	9689
1980	53848	-	53848	21.5	2.7	6913
1981	61411	10467	71878	26.0	2.6	7507
1982	70198	13067	83265	29.4	3.5	3994
1983	81319	10313	91632	44.0	4.2	4563
1984	91091	8674	99765	47.3	3.7	11995
1985	92112	7536	99648	45.9	3.9	11608
1986	n.d.	n.d.	101750	n.d.	n.d.	n.d.

Fuentes: Relatório 1985, pp. 87 y 90.

Estudio 1985, cuadro 22.

Balance preliminar, Cuadro 15.

CUADRO B-19
SERVICIO DE LA DEUDA REGISTRADA Y ENDEUDAMIENTO NETO

Año	Endeudamiento	Servicio	Saldo
1979	6393	11875	-5482
1980	3944	14146	-10202
1981	7563	17801	-10238
1982	8787	20766	-11979
1983	11121	15557	-4436
1984	9772	14315	-4543
1985	1021	13999	-12978
Acumulado	48601	108459	-59858

Fuente: Relatório 1985, p. 90.

CUADRO B-20
BRASIL: DEUDA EXTERNA REGISTRADA POR TIPO DE
ACREEDOR (en %)

	1982	1983	1984	1985*
Bancos comerciales (brasileños y extranjeros)	78.1	76.2	74.8	71.8
Organismos y agencias	10.7	10.7	13.0	15.2
Otros	11.2	13.1	12.2	13.0

* septiembre

Fuente: Relatório 1985, p. 88.

CUADRO B-21

DEUDA EXTERNA CON BANCOS: DISTRIBUCION POR PAISES Y POR
PLAZO A SEPTIEMBRE DE 1985 (en MD)

	largo plazo	corto plazo	total
Bancos brasileños	7590	617	8207
Bancos extranjeros	59402	9353	68755
(EUA)	(18610)	(5644)	(24254)
Total	66992	9970	76962

Fuente: Relatório 1985, p. 89.

CUADRO B-22

INDICES DE RELACIONES DEL INTERCAMBIO (1976=100)

	Relaciones	
	Total	sin petróleo
1971	82	65
1972	87	72
1973	95	82
1974	78	78
1975	76	76
1976	85	85
1977	100	100
1978	86	84
1979	79	81
1980	65	78
1981	55	71
1982	54	69
1983	53	64
1984	58	71
1985*	55	69

* Noviembre

Fuente: Relatório 1985, p. 78.

CUADRO B-23
BRASIL: EVOLUCION DEL TIPO DE CAMBIO REAL
(Base: marzo de 1983=100)

Año	Tasa Real Cz\$/US\$	Tasa real Cz\$/8 monedas
1980	80.44	92.64
1981	73.61	77.28
1982	72.31	72.59
1983	97.07	95.50
1984	98.07	92.40
1985	100.68	96.63

Fuente: De Souza, p. 255.

13. El Plan Nacional de Desarrollo de la Nueva República

El 22 de julio de 1985 el presidente Sarney dirigió un mensaje para anunciar el Plan Nacional de Desarrollo de la Nueva República (PND-NR), que pretende lograr una tasa de crecimiento anual de 5 ó 6% anual como mejor forma de lucha contra la inflación. El presidente señaló que Brasil cumpliría con sus obligaciones financieras pero insistió en que no se permitiría "la dogmática intransigencia de los organismos financieros internacionales para imponer la recesión" en el país. (51) El presidente dio a conocer los aspectos generales de la versión preliminar del PND-NR, cuya versión final fue presentada el 17 de septiembre de 1985.

El PND-NR regirá de 1986 a 1989. Da "clara prioridad a las necesidades sociales dentro de un contexto de fuerte crecimiento económico", y propone sustanciales inversiones en salud, educación, agricultura y transporte que duplicarían el gasto social del gobierno para 1986. (El gobierno militar había puesto énfasis en desarrollar la industria y la infraestructura básica, y el gasto social había disminuido 30% en términos reales entre 1980 y 1984).

El PND-NR enfatiza la necesidad de aumentar la producción de alimentos básicos a una tasa de 4.5% anual. La producción agrícola en su conjunto deberá crecer al 5% anual, con métodos que permitirán crear cerca de 1,400,000 empleos agrarios al año.

(51) Keesing's, p. 34225.

En otros aspectos, el PND-NR propone una economía mixta, destaca la importancia de la empresa privada y propone la venta de numerosas empresas públicas como forma de reducir la presencia del Estado en la economía.

El propio PND-NR declara en sus primeras páginas:

El IPND-NR se distingue en varios aspectos de los anteriores planes. Difiere en su concepción. En virtud de la difícil circunstancia que vivimos en el campo económico-social y debido a la nueva orientación del gobierno sobre las funciones del sector público, asociada al decisivo estímulo para que el sector privado asuma el papel de liderazgo en el proceso de crecimiento, este no es un plan de inversiones públicas, ni una propuesta acabada y compulsoria para dirigir las inversiones empresariales.

Este no es un plan de gastos, sino un programa de ajuste y reorientación del sector público con énfasis en las prioridades sociales.

Es, por lo tanto, un programa de acción gubernamental diseñado para la corrección de los desequilibrios y distorsiones que afectan al propio sector público y dificultan el funcionamiento libre y dinámico de la economía nacional.

Difiere también por su opción. El I PND-NR refleja una opción nítida por una estrategia de reajuste financiero y estructural compatible con una vuelta selectiva y socialmente orientada al crecimiento. El gobierno rechaza la recesión como alternativa de ajuste externo porque agrava los desequilibrios sociales y financieros internos que amenazan nuestra economía. El ajuste que se hace necesario no debe ser realizado a través de la imposi-

ción de nuevos sacrificios a las capas más pobres de la población, a las regiones menos desarrolladas y a los asalariados... Respecto de las prioridades sociales, es compromiso explícito del gobierno doblar en 1986, en términos reales, los gastos vinculados con los programas del área social... En cuanto a la política salarial, además de la liberalización de las negociaciones entre trabajadores y empleadores, el gobierno se empeñará en elevar el nivel de vida del gran contingente de trabajadores de ingresos más bajos.

Así, el I PND-NR revela el compromiso irrenunciable de proceder, con rigor, a la reforma y control del sector público; establece, con nitidez, sus prioridades sociales; y fija el límite mínimo aceptable de crecimiento económico, compatible con las necesidades de ajustes, con su orientación social y regional y con la disposición de evitar salidas recesivas.

La economía brasileña ya efectuó un sustancial esfuerzo de ajuste, con efectos recesivos y costos sociales ponderables. (52)

El I PND-NR fijó una meta de crecimiento anual del PIB de 6%, para lo cual debería retomarse el proceso de inversión, con base en dos factores: reducción de las tasas de interés y recanalización del ahorro hacia la inversión, por un lado, y crecimiento de la demanda (expansión de la masa salarial) por el otro. El sector industrial crecería ocupando plenamente la capacidad instalada. Se incentivarían la construcción y las industrias medianas y pequeñas como medio de dar mayor ocupación a la mano de obra. El sector agrícola produciría alimentos baratos, productos para la exportación e

(52) I PND-NR, p. 9.

insumos para la industria y la generación de energía. Los gastos públicos de carácter social se orientarían a mejorar las condiciones de vida en las regiones más carentes.

La rebaja de las tasas de interés y la recanalización del ahorro implicaban cambios en el sector financiero de la economía, reduciendo la elevada especulación financiera. Ello implicaba resolver el problema de la deuda externa, para aligerar el peso del endeudamiento público en el mercado financiero.

Por último, cabe señalar que el I PND-NR preveía basar el combate a la inflación no sólo en el reequilibrio financiero del sector público y la reducción de las tasas de interés, sino también en "la creación de mecanismos que protejan la economía contra variaciones fuertes e inesperadas de los precios relativos estratégicos, tanto en el sector externo como en el interno". (53) Esto implica reducir la dependencia externa de la economía tanto como instalar controles internos de precios.

Sobre la deuda, dice el I PND-NR:

Cualquier esquema de renegociación de la deuda externa tendrá que centrarse en la reducción sustantiva de la transferencia de recursos hacia el exterior. Hay innumerables propuestas técnicas que aseguran este resultado; la selección de una estrategia de negociación, en sus detalles técnicos, dependerá

(53) Ibidem, p. 32.

de la evolución de las negociaciones del país con la comunidad financiera internacional. Un punto, sin embargo, es claro: Brasil actuará de manera de resguardar su soberanía, empeñándose en una renegociación política que considere también las implicaciones de largo plazo de sus compromisos externos y subordinando cualquier acuerdo a sus reales necesidades económicas y sociales. (54)

El I PND-NR pone énfasis en la exportación de manufacturas, que habían permitido mantener "elevados índices de utilización de la capacidad instalada en varios sectores." Precisamente, eran los sectores exportadores aquellos con mayor ocupación de su capacidad instalada; como lo afirma el propio I PND-NR:

La recesión de 1981-83 aumentó la capacidad ociosa en la industria de transformación que, a finales de 1984, se situaba alrededor de 23%. Sin embargo, algunas industrias productoras de bienes intermedios que durante la recesión se volcaron hacia la exportación se encuentran próximas a la plena utilización, observándose altos niveles de ociosidad en el sector de bienes de capital, en segmentos de bienes de consumo durables y en industrias de bienes intermedios ligados a la construcción civil. (55)

Sin embargo, el I PND-NR no plantea salir de la recesión por una vía prioritariamente exportadora sino, como se apuntó más arriba, por la vía principal de reactivar la demanda interna.

(54) Ibidem, p. 41.

(55) Ibidem, p. 142.

Según Roberto Verlmulm, (56) la propuesta global del I PND-NR fue de crecimiento, con énfasis social, y de estabilización. El país tenía tres grandes restricciones a su crecimiento económico: el desequilibrio financiero del sector público, la inflación y el endeudamiento externo, todas ellas heredadas del gobierno anterior.

Según Vermulm, los objetivos del nuevo gobierno resultaron bastante similares a los del anterior, debido a que los problemas económicos seguían siendo los mismos y el mismo seguía siendo el bloque dominante, y a que el presidente Sarney no tenía sustentación política suficiente como para castigar efectivamente al sector financiero, principal usufructuario de la concentración de la renta. Nuestro autor encuentra, sin embargo, diferencias en la estrategia a seguir, especialmente en lo que hace al plan de estabilización y a la reforma agraria.

El I PND-NR busca la estabilización mediante las siguientes medidas relacionadas con el déficit del sector público: 1) reducción de gastos públicos en forma selectiva, de forma de no deteriorar la situación de los sectores de menores recursos ni de los servicios y el patrimonio públicos; 2) recuperación de la carga tributaria, gravando más al capital que al trabajo (a la inversa de lo que, según el propio I PND-NR, sucedió en años anteriores); 3) saneamiento financiero de las empresas estatales y recomposición de tarifas; 4) reducción de las tasas de interés, lo que en buena medida se debe-

(56) Verlmulm, pp. 234-236.

ría a las menores NFSP.

Además, el I PND-NR contempla una renegociación de la deuda externa que permita aumentar las importaciones necesarias para reasumir el crecimiento y reducir simultáneamente la transferencia de recursos hacia el exterior.

Dicho autor resume así los objetivos explícitos del I PND-NR:

En lo económico:

1. Reactivación de la economía.
2. Control de la inflación, del desequilibrio financiero del sector público y del endeudamiento externo.

En lo social:

1. Combate a la pobreza a través del aumento del empleo, la distribución del ingreso y el crecimiento más que proporcional de la renta del 40% más pobre.
2. Reforma agraria.

En lo regional:

1. Reducción de los desequilibrios regionales.
2. La región nordeste tendría prioridad absoluta

En lo institucional:

1. Reformas tributaria y administrativa. (57)

Por nuestra parte, podríamos agregar que el I PND-NR busca obtener el crecimiento, con una mejor redistribución de sus beneficios

(57) Vermulm, p. 245.

entre la población de menores ingresos, potenciar la industria aumentando su competitividad y capacidad exportadoras, y estabilizar la economía erradicando en lo posible los fenómenos inflacionarios y devaluatorios.

Estos grandes objetivos (expresados sintéticamente por el propio I PND-NR cuando dice: "Este es un plan de reformas, de crecimiento económico y de combate a la pobreza") se reflejan claramente en la política económica del gobierno Sarney, en especial en el Plan Cruzado.

14. Síntesis y conclusiones del capítulo

Durante los años de la dictadura militar se aceleró el ya de por sí rápido ritmo de industrialización y crecimiento económico de Brasil. El Cuadro B-24 compara las tasas de crecimiento, para años que se corresponden, aproximadamente, con el período populista y con el período de la dictadura militar. Se observa una notoria aceleración del crecimiento en el segundo de los períodos. Destaca también que el sector secundario fue motor del desarrollo en ambos períodos.

CUADRO B-24

TASAS DE CRECIMIENTO POR SECTOR DE LA ECONOMÍA
(% anual medio)

Sector	1947-1960	1960-1980	1947-1980
primario	3.69	5.59	4.84
secundario	7.31	11.89	10.06
terciario	5.33	9.82	8.03
ingreso nacional	5.35	9.78	8.01

Fuente: Bresser Pereira, p. 44.

La veloz expansión de la industria y del conjunto de la economía durante la dictadura militar no fue "neutra". Se basó ampliamente en masivas inyecciones de IED, que dieron un perfil oligopóli-

co y extranjerizado a la estructura empresarial del país. Descansó pesadamente en la promoción estatal del desarrollo; significativos programas de obras públicas y un importante papel del Estado en la producción de bienes y servicios básicos fueron financiados por la vía del creciente endeudamiento externo. La política de ingresos, transformó la estructura social, reforzando la concentración del ingreso en la cúspide de la pirámide de estratificación y favoreciendo además a una clase media-alta limitada en número pero de alto poder adquisitivo, muy distante del nivel de vida de los sectores trabajadores de menores ingresos (y más aún de aquellos sectores que no perciben siquiera el salario mínimo o su equivalente, que según estimaciones representaban en 1986 cerca de la mitad de la población, y que se hallan fuera del mercado efectivo de consumo).

El proceso de concentración del ingreso sufrido entre 1960 y 1980 puede apreciarse con claridad en el Cuadro B-25, que muestra una clara concentración "elitaria" (en la cúspide) del ingreso nacional. Por su lado, el Cuadro B-26 evidencia cómo en 1975 la carga tributaria estaba regresivamente distribuida, gravando en mayor proporción a los sectores de menores recursos.

Conviene aquí recordar las hipótesis de Jorge Graziarena sobre la correspondencia entre pautas de distribución del ingreso y estilos políticos en América Latina. (58) Pautas mesocráticas como la de México parecen corresponderse con sistemas políticos basados en un cierto

(58) Cfr. V.2 ut supra.

CUADRO B-25
DISTRIBUCION DEL INGRESO, POR ESTRATOS
(en %)

Estrato de ingreso	1960	1970	1980
10% más rico	39.6	46.7	50.9
(1% más rico)	(11.9)	(14.7)	(16.9)
(5% más rico)	(28.3)	(34.1)	(37.9)
50% más pobre	17.4	14.9	12.6
(20% más pobre)	(3.9)	(3.4)	(2.8)

Fuente: Bresser Pereira, p. 79.

CUADRO B-26
CARGA TRIBUTARIA, POR TRÁMOS DE INGRESO, EN 1975

<u>Ingreso mensual</u>	<u>Carga tributaria (en%)</u>
Hasta 1 salario mínimo	33.5
De 1 a 2 salarios mínimos	29.3
De 2 a 5 salarios mínimos	30.9
De 5 a 10 salarios mínimos	31.3
De 15 a 20 salarios mínimos	33.9
De 20 a 40 salarios mínimos	33.1
De 40 a 50 salarios mínimos	29.6
De 50 a 75 salarios mínimos	25.8
De 75 a 100 salarios mínimos	21.0
Más de 100 salarios mínimos	15.0

Fuente: Bresser Pereira, p. 143. La fuente no da datos para el tramo de ingresos entre 10 y 15 salarios mínimos.

grado de consenso y legitimación social (mayor, obviamente, entre las clases acomodadas y medias). Pautas elitarias como las de Brasil, en cambio, parecen corresponderse con sistemas políticos autoritarios. De hecho, podríamos agregar, una tan profunda concentración del ingreso como la sufrida por Brasil entre 1960 y 1980 no hubiera sido posible sin la dictadura que el país sufrió a partir de 1964. Tan es así que una de las primeras prioridades del gobierno constitucional inaugurado en 1985 fue redistribuir, ahora en un sentido progresista, el ingreso nacional.

Los años más veloces de este crecimiento dependiente y desigualmente repartido fueron los del "milagro": 1968-1973. En ellos, la prioridad máxima de la política económica fue crecer. El control de la inflación y del gasto público y el equilibrio de las cuentas externas fueron deliberadamente relegados a un segundo plano. El alza de los precios del petróleo en 1973-1974 afectó severamente a la economía brasileña, que es gran importadora de energéticos. Ello llevó a practicar un ajuste del balance de pagos cuya principal meta fue expandir las exportaciones (especialmente las de manufacturas) y mantener las importaciones en niveles compatibles con el crecimiento del ingreso nacional. A partir de 1974 se comenzó a fomentar activamente las exportaciones de bienes industrializados y se acometió un ambicioso programa de sustitución de importaciones de insumos industriales. Reducir la vulnerabilidad comercial externa de la economía

como medio de garantizar el crecimiento pasó a ser la primera prioridad. Se aprovechó la liquidez existente en los mercados internacionales de capital para obtener importante endeudamiento externo que financiase la renovada sustitución de importaciones tanto como los desequilibrios fiscales y comerciales que todavía subsistían. Por otro lado, se volvió a aplicar una política antiinflacionaria para mantener bajo control la economía en las nuevas condiciones de restricción externa al crecimiento.

Las restricciones externas se hicieron mucho más fuertes a partir de 1979, año en que se inició el gobierno Figueiredo. Por un lado, los precios del petróleo volvieron a aumentar fuertemente. Simultáneamente, el servicio de la deuda externa creció notoriamente por la elevación de las tasas internacionales de interés. Las dificultades del balance de pagos y la aceleración de la inflación pautarían la política económica de los últimos años de la dictadura: 1979-1984. Con sucesivos cambios de línea y equipos, el gobierno Figueiredo trató a la vez de preservar el ritmo de crecimiento y de aplicar una política de ajuste que evitase el estallido de una crisis del sector externo, que inevitablemente se generalizaría a toda la economía.

Según el Banco Central, (59) la primera medida efectiva fue la

(59) Relatório 1984, pp. 18-19.

maxidevaluación de diciembre de 1979, que recuperó el desfase del tipo de cambio y permitió un considerable grado de libertad en la fijación de la política cambiaria futura. La nueva realidad cambiaria, la reducción de los impuestos a la exportación y la reintroducción del crédito-premio permitieron un nuevo ciclo de expansión de las exportaciones, en una coyuntura de crecimiento de los países industrializados y de las ventas hacia ellos dirigidas. Simultáneamente, la imposición de mayores controles sobre las importaciones evitó que el déficit de las transacciones corrientes presentase un incremento real significativo en el bienio 1981-1982.

Por otro lado, fue intensificada la política antiinflacionaria. Junto con instrumentos no tradicionales, como las masivas inversiones en el área de sustitución y conservación energética, se comenzó a ejercer una política de gasto mucho más estricta, en particular en las empresas públicas, que fueron colocadas bajo el control de la Sest, y se buscó aumentar los ingresos fiscales, perfeccionando la recaudación de los impuestos sobre la renta y sobre operaciones financieras y adoptando políticas tarifarias autofinanciadoras.

Los datos sobre carga tributaria (medida como por ciento del PIB) que proporciona el Cuadro B-13 contradicen repetidas afirmaciones del gobierno militar de que la misma fue incrementada para reducir el déficit del sector público. En efecto, los datos muestran que la carga tributaria disminuyó a lo largo de los años de la crisis. Lo

que en realidad sucedió es que, si por un lado aumentó el peso del impuesto sobre la renta en los ingresos del gobierno federal, por otro lado se redujo el de otros impuestos, como muestra el Cuadro B-27.

CUADRO B-27

INGRESOS DE LA TESORERIA NACIONAL
(en %)

Concepto	1981	1984
Impuesto sobre la renta	28.3	35.7
Impuesto sobre productos industrializados	22.2	12.2
Impuesto sobre operaciones financieras	12.5	9.0
Otros impuestos	26.1	30.3
Total impuestos	89.1	87.2
Otros ingresos	10.9	12.8
Total	100.0	100.0

Fuente: Estudio 1984, Cuadro 37.

La política monetaria se tornó mucho más rígida a partir de 1980. Se eliminaron gradualmente los créditos subsidiados, se restringió cuantitativamente el crédito, se redujeron los efectos expansionistas de las operaciones cambiarias y se liberalizaron y elevaron las tasas de interés. De esta manera se evitó una mayor expansión monetaria y se alentó la demanda interna por préstamos externos. Pero también se produjo la recesión de 1981.

Las políticas contraccionistas no lograron evitar la crisis del sector externo, que finalmente estalló en 1982. El estancamiento sufrido por los países industrializados revirtió en ese año la trayectoria creciente de las exportaciones. No obstante la reducción de las importaciones, el déficit en cuenta corriente alcanzó importantes niveles. Simultáneamente, la situación se complicó cuando a partir de septiembre de 1982 (por efectos de demostración de la crisis mexicana) se interrumpió el suministro de fondos externos. La adopción de esquemas no convencionales de refinanciamiento y el recurso a los préstamos-puente de los principales bancos acreedores, del BPI y del Tesoro de Estados Unidos, no impidió la significativa reducción de las reservas internacionales sufrida durante 1982. La fijación ex-ante del déficit en cuenta corriente pasible de financiamiento y la rigidez impuesta por el nivel de las reservas internacionales tornaron apremiante la obtención de crecientes superávits comerciales, lo que determinó un nuevo ritmo para el proceso de ajuste. Así, en febrero de 1983 se dio otra maxidevaluación y se prorrogó el plazo de concesión del crédito-premio, lo que permitió obtener un importante superávit en la cuenta comercial y disminuir notoriamente el déficit de la cuenta corriente. La reducción del déficit público y las modificaciones de la política salarial permitieron reducir la demanda interna por bienes importados y bienes exportables, al mismo tiem-

po que se aplicaba una política monetaria de cuño nítidamente restrictivo . Todo ello produjo en 1983 una profundización de la recesión iniciada en 1981.

Finalmente, en 1984 comenzó a superarse la crisis, caracterizada por las dificultades del balance de pagos y la aceleración de la inflación, que había comenzado a avizorarse ya en 1979.

En efecto, en 1984 se obtuvo tanto un importante superávit comercial externo como una aceptable tasa de crecimiento del PIB. Durante los años de la crisis había aumentado la producción interna de petróleo y se había conseguido reducir y sustituir su consumo interno, con lo que se redujeron apreciablemente las importaciones de energéticos. Se sustituyeron también otras importaciones de bienes intermedios y de capital, ajustándose la economía brasileña a un menor nivel de importaciones. Por otro lado, las exportaciones crecieron, en particular las de bienes industrializados, debido a una agresiva y competitiva política promocional que logró, por ejemplo, expandir el comercio hacia los países africanos (especialmente en automotores) o colocar a Brasil como uno de los principales exportadores de armas en el mundo.

Aunque las exportaciones fueron el principal factor de la recuperación brasileña de 1984, influyeron también en la misma otros factores de índole más general. La tendencia descendente de las tasas

internacionales de interés, la reprogramación de las deudas externas y el moderado crecimiento del comercio internacional, fueron factores que contribuyeron a producir una recuperación de que disfrutaron también las economías mexicana y argentina (y latinoamericanas en general, véase Cap. I) durante 1984. Sin embargo, la recuperación brasileña tuvo características específicas y adquirió una mayor solidez. En efecto, en 1984 el crecimiento del PIB brasileño (4.8%) fue notoriamente superior al del conjunto de la región.

Estos elementos de comparación permiten afirmar que la recuperación iniciada en 1984 en Brasil no fue episódica ni debida solamente a la mejoría de las condiciones externas que afectan a América Latina. Más bien, resulta de una profunda reorientación del capitalismo brasileño, que emergió transformado de la recesión de 1981-1983. La crisis habría sido entonces una crisis de reestructuración, una crisis de "avance" del capitalismo, mientras que en Argentina y México esta reestructuración, este avance, todavía no se ven, y la crisis hasta el momento ha conducido más bien al estancamiento. La evolución de los años posteriores refuerza este punto de vista.

Paul Singer ha visto bien este cambio de la economía brasileña y así señala:

La crisis produjo importantes efectos sobre la regulación de la economía brasileña. En primer lugar, redujo el nivel general de inversión, concentrándola básicamente en la producción de

tradables para la exportación y para la sustitución de importaciones. En segundo lugar, hizo que la sociedad se adaptase a elevadísimas tasas de inflación y de interés. Los salarios (sobre todo los medios) sufrieron pérdidas reales y los gastos de consumo de bienes durables disminuyeron. La mayoría de las grandes empresas no financieras pagó sus deudas y se volvió acreedora líquida, substituyendo sus ganancias operacionales en baja por ganancias financieras. Finalmente, la reducción de las actividades productivas y la aceleración inflacionaria hicieron caer los ingresos tributarios (el desfase entre los actos generadores de impuestos y la recolección efectiva de los mismos pasó a reducir cada vez más su valor real). Como al mismo tiempo, el gobierno continuaba proveyendo subsidios a determinados sectores empresariales, surgió un fuerte déficit del llamado "presupuesto monetario", financiado mediante la expansión de la deuda pública interna. Repitióse, en relación con ésta, lo que venía aconteciendo con la deuda externa: el gobierno tomaba prestado no sólo para cubrir el hueco en sus cuentas, sino también para pagar los elevados intereses sobre la deuda anteriormente contraída y para rolar el principal, a medida que éste iba venciendo. La creciente transferencia de plusvalor a los inversores financieros pasó a ser sustentada por el endeudamiento público, cuyo expansión cancerosa representaba creación en gran escala de capital ficticio. Todo eso culminó en la enorme expansión del aparato de intermediación financiera, siendo el capital aplicado en el "comercio de dinero" el más lucrativo. (60)

La instalación del gobierno civil y las políticas redistributivas y de aliento al crecimiento que aplicó dieron lugar a que en 1985 (60) Singer, 1986, p. 90.

continuase y se potenciase la recuperación económica. La mejoría del salario real y de los niveles de empleo permitió una recuperación del consumo privado que estuvo en la base de la recuperación. En 1986 la recuperación se consolidó aún más, debido al auge del consumo provocado por el Plan Cruzado; tanto fue así que a fines del año el gobierno tomó impopulares medidas para contener una encubierta inflación de demanda, evitar problemas de desabastecimiento, detener la erosión de la balanza comercial y posibilitar la inversión -que había sido erosionada por el auge del consumo-.

Lo significativo en el gobierno civil, aun con sus vaivenes de política, es su intención de volver a promover el crecimiento económico y también de redistribuirlo de alguna (limitada) manera. El Plan Nacional de Desarrollo y el Plan Cruzado recogen esta intención, que se visualiza en la evolución de las principales variables económicas y también en la firme postura frente al FMI y otros acreedores externos, que preferirían que Brasil aplicase políticas recesivas como mejor garantía del pago de su deuda externa.

CUADRO B-28
CAPACIDAD OCIOSA EN LA ECONOMIA
(en %)

<u>Años</u>	<u>Capacidad ociosa</u>
1950-1963	4.2
1964-1967	14.8
1968-1973	9.6
1974-1978	1.9
1979	4.1
1980	3.5
1981	12.3
1982	15.2
1983	24.0
1984	22.6
1985	19.8

Fuente: Peláez, p. 86.

BIBLIOGRAFIA DEL CAPITULO VI :

- Afonso, Carlos A, y Souza, Herbet de, O Estado e o desenvolvimento capitalista no Brasil, Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1977.
- Ayerbe, Luis Fernando, y Pachecho, Carlos Americo, O choque econômico e a transição democrática, Vértice, São Paulo, 1986.
- Bacha, Edmar L., "The IMF and the Prospects for Adjustment in Brazil", en John Williamson (comp.), Prospects for Adjustment in Argentina, Brazil and Mexico, Institute for International Economics, Washington, junio de 1983, pp. 31 - 41.
- Baer, Mônica, A internacionalização financeira no Brasil, Vozes, Petrópolis, 1986.
- Bresser Pereira, Luiz, Economia brasileira. Uma introdução crítica, Brasiliense, São Paulo, 1986.
- Brum, Argemiro Jacob, O Brasil no FMI, Vozes, Petrópolis, 1984.
- Carneiro, Ricardo, "Os marcos gerais da política econômica", en Ricardo Carneiro (comp.), Política econômica da Nova República, Paz e Terra, Rio de Janeiro/São Paulo, 1986, pp. 7 - 26.
- Carvalho e Silva, Tânia M. Limeira de, "Uma síntese das teses centrais de interpretação do ciclo na economia brasileira", en Revista de Economia Política, (Centro de Economia Política, São Paulo), Vol. 6, no. 4, octubre - diciembre de 1986, pp. 109 - 115.
- Castro, Antonio Barros de, y Souza, Francisco Eduardo Pires de, A economia brasileira em marcha forçada, Paz e Terra, Rio de Janeiro/São Paulo, 1985.

- De Souza, Francisco Eduardo Pires de, "Desempenho e perspectivas do balanço de pagamentos: 1985/86", em Ricardo Carneiro (comp.), Política econômica da Nova República, Paz e Terra, Rio de Janeiro/São Paulo, pp. 237 - 257.
- Diniz, Eli, "A transição política no Brasil: uma reavaliação da dinâmica da abertura", em Dados, Rio de Janeiro, Vol. 28, no. 3, 1985, pp. 329 - 346.
- Emmerich, Gustavo Ernesto, Votos y botas. Hegemonía y dominación en Argentina, Brasil y Venezuela, UAEM, Toluca (México), 1986.
- Graciarena, Jorge, "Tipos de concentración del ingreso y estilos políticos en América Latina", em Revista de la CEPAL, segundo semestre de 1976, pp. 203-237.
- Goldenstein, Sérgio, A dívida externa brasileira, Guanabara, Rio de Janeiro, 1986.
- Grupo de Conjuntura Econômica do CEBRAP, "A política econômica em 1983", em Novos Estudos, CEBRAP, São Paulo, vol. 2, no. 4, abril de 1984, pp. 24 - 26.
- Kandir, Antonio, y Baer, Mônica, "A dívida, ainda", em Novos estudos, CEBRAP, São Paulo, vol. 2, no. 4, abril de 1984, pp. 55 - 65.
- Langoni, Carlos Geraldo, A crise do desenvolvimento, José Olympio Editora, Rio de Janeiro, 1985.
- Lopes, Francisco, O choque heterodoxo, Campus, Rio de Janeiro, 1986.
- Modiano, Eduardo, Da inflação ao Cruzado, Campus, Rio de Janeiro, 1986.
- Oliveira, Francisco de, "Crise econômica e pacto social", em Novos estudos, CEBRAP, São Paulo, no. 13, outubro de 1985, pp. 3 - 13.

- Peláez, Carlos Manuel, O Cruzado e o Austral, Atlas, São Paulo, 1986.
- Rangel, Ignacio, Economia: milagre e anti-milagre, Jorge Zahar Editor, Rio de Janeiro, 1985.
- Singer, Paul, A crise do "milagre", Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1985.
- Singer, Paul, "Os impasses econômicos da Nova República", en Flavio Koutzii (comp.), Nova República: um balanço, L & PM Editores, Porto Alegre/São Paulo, 1986, pp. 89 - 106.
- Stepan, Alfred, Os militares: da abertura à Nova República, Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1984.
- Verlmulm, Roberto, Os planos de desenvolvimento no Brasil, Tesis de maestría, Departamento de Economía, Instituto de Ciencias Humanas, Universidad de Brasilia, diciembre de 1985.

Publicaciones institucionales.

- Banco Central do Brasil:
 - . Relatório 1982, Brasilia, vol. 19, no. 2, febrero de 1983.
 - . Relatório 1983, Brasilia, vol. 20, 1984.
 - . Relatório 1984, Brasilia, vol. 21, 1985.
 - . Relatório 1985, Brasilia, vol. 22, 1986.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL):
 - . Estudio económico de América Latina y el Caribe, 1982, Brasil, E/CEPAL/L.286/Add.12, octubre de 1983.
 - . Estudio económico de América Latina y el Caribe, 1983, Brasil, LC/L.302/Add.5, septiembre de 1984.

- . Estudio económico de América Latina y el Caribe, 1984, Brasil, LC/
L. 330/Add.7, julio de 1985.
- . Estudio económico de América Latina y el Caribe, 1985, Brasil, LC/
L.390/Add.7, septiembre de 1986.
- . "Balance preliminar de la economía latinoamericana, 1986", en Notas
sobre la economía y el desarrollo, No. 438/439, diciembre de 1986.

- Keesing's Contemporary Archives, Penguin Books, Londres, vols.
XXVIII a XXXII.

- Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Economía Industrial:
 - . Boletim de conjuntura, vol. 6, no. 3, 8/86.

- I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República, 1986-1989,
Projeto de Lei, República Federativa do Brasil, S/1, setiembre de
1985 (versión preliminar), y noviembre de 1985 (versión definitiva).

VII. ARGENTINA

1. Antecedentes

La producción extensiva de alimentos para la exportación permitió a Argentina lograr una temprana y firme inserción, durante la segunda mitad del siglo XIX, en el mercado internacional.

Aunque controlada por una reducida oligarquía terrateniente y por sus socios bancarios y comerciales, la actividad primario-exportadora repercutió ampliamente sobre la sociedad y el Estado argentino. Facilitó la constitución de un Estado nacional relativamente estable y funcional a las necesidades de la oligarquía terrateniente que lo hegemonizaba. Favoreció un temprano proceso de urbanización y modernización social. Pagó salarios que a fines del siglo XIX y principios del siglo XX superaban en poder adquisitivo a los de varios países europeos. Generó un importante mercado interno. Aprovechó ampliamente de la inversión extranjera, principalmente británica, en los servicios (ferrocarriles, electricidad, servicios urbanos) y en la industria frigorífica de exportación. Dio lugar, ya a fines del siglo XIX, a una cierta industrialización de la producción primaria, tanto para abastecer el mercado interno como para la exportación (frigoríficos, curtiembres, molinos, textiles, etc.). Todo lo anterior resultó en la constitución de grupos sociales que iban a poner progresivamente en entredicho el modelo primario-

exportador y la dominación política de la oligarquía terrateniente.

La incipiente burguesía industrial orientada hacia el mercado interno, las clases medias, la clase obrera, los arrendatarios rurales, eran los principales sectores que reclamaban una democracia más plena y un desarrollo más autónomo y más equilibrado social y regionalmente. La Unión Cívica Radical, fundada en 1890, se constituyó en principal vocero de los industriales y los grupos medios. El Partido Socialista se convirtió en expresión de la clase obrera.

Tras fracasar en varios intentos revolucionarios, la UCR llegó al poder en 1916 por la vía electoral. La primera guerra mundial restringió la posibilidad de importar, y por el contrario aumentó la demanda externa por los alimentos argentinos. De este modo, la guerra favoreció una primera sustitución de importaciones. Para proteger las nuevas actividades industriales desarrolladas durante la guerra, al término de la misma el gobierno de la UCR implantó una tibia política de aranceles aduaneros elevados.

Durante la década de los veintes las exportaciones agropecuarias perdieron el marcado dinamismo que hasta ese momento las había caracterizado. Simultáneamente, comenzaron a llegar al país capitales extranjeros (mayoritariamente estadounidenses) que, a diferencia de la inversión extranjera preexistente, se radicaron en actividades manufactureras destinadas a satisfacer el mercado interno.

La depresión de los años treinta afectó drásticamente a las exportaciones argentinas, y dio origen a un proceso de industrialización, por la vía de la sustitución de importaciones, que se vio favorecido por la magnitud no despreciable del mercado interno ⁽¹⁾ y por la existencia de una cierta base industrial y de una amplia infraestructura de servicios básicos que se habían venido desarrollando en las décadas anteriores.

En términos generales, los gobiernos de la década de los treinta (Uriburu, Justo, Ortiz, Castillo), de signo político conservador, no apoyaron el esfuerzo industrializador. Por el contrario, trataron de recrear las condiciones para renovar la inserción primario-exportadora de Argentina en el mercado mundial. Para ello, diseñaron una política de acercamiento a Gran Bretaña, que había sido hasta el momento principal socia comercial y proveedora de capitales de Argentina. En lo interno promovieron los intereses de los terratenientes de explotaciones más grandes, más cercanas a la capital y los principales puertos, y más directamente ligadas a la exportación.

Otros sectores -urbanos como rurales- de las clases dominantes, vinculados con el mercado interno, reclamaban políticas de protección del mismo y de estímulo a la producción industrial, y en términos generales veían con buenos ojos una mayor aproximación con Estados Unidos. Existían agrupaciones políticas como la muy influyente FORJA (sector de la Unión Cívica Radical que

(1) Ferrer, 1982, p. 107, afirma que en 1930 la población argentina, de doce millones de habitantes, tenía un ingreso de 1500 dólares (de 1980) per cápita.

posteriormente se pasó -en su mayoría- al peronismo), y sectores de las fuerzas armadas que defendían la necesidad de una política de industrialización. Los gobiernos conservadores y los grandes terratenientes se inclinaban hacia la perpetuación de la tradicional vinculación con Gran Bretaña.

Pese a la falta de un claro apoyo gubernamental a la actividad manufacturera, el censo industrial de 1935 registró 38,000 establecimientos industriales que daban ocupación a más de medio millón de personas.

La producción industrial de Argentina representó en ese año el 40% de la producción industrial latinoamericana, y duplicó a la producción industrial tanto de Brasil como de México. ⁽²⁾

Entre 1935 y 1945 la producción industrial creció a un ritmo de 8% anual; en el mismo período se duplicó la ocupación de mano de obra en la industria; ⁽³⁾ en 1944, la contribución de la industria manufacturera superó por primera vez a la contribución de la agricultura en el PIB. ⁽⁴⁾

La época de los gobiernos conservadores y directamente representativos de los más grandes terratenientes terminó cuando en 1943 un grupo de militares nacionalistas dio un golpe de estado e instaló un gobierno de facto que buscó preservar la neutralidad argentina en la segunda guerra mundial y promover una política de industrialización y bienestar social. Destacó dentro de

(2) Paz, p. 50.

(3) Azpiazu, p. 16.

(4) González y Tomasini, Cuadro VII.

este gobierno la figura del entonces coronel Juan Domingo Perón. Perón supo obtener la confianza del nuevo proletariado de origen rural que se había ido formando en la década anterior. Con este apoyo popular, con el de cantidad de dirigentes sindicales que había nucleado en torno a su persona y con el de algunos sectores disidentes de la UCR, Perón organizó el Partido Justicialista y ganó las elecciones de 1946.

2. El primer gobierno peronista: 1946-1955

El triunfo electoral del peronismo significó algo más que un simple cambio de gobierno. Representó la instalación de una nueva alianza de clases en el gobierno, integrada por la burguesía industrial y comercial orientada hacia el mercado interno y los trabajadores organizados.

Esta alianza se opuso a la oligarquía terrateniente, apoyada en esta ocasión por amplios sectores de la pequeña burguesía que rechazaban el estilo populachero y el supuesto fascismo de Perón.

Con un masivo apoyo popular y con vastos excedentes de divisas provenientes de la firme demanda internacional de alimentos durante la guerra y la posguerra, el gobierno peronista emprendió deliberadamente un esfuerzo industrializador. Según Raúl Prebisch, ⁽⁵⁾ se pasó de una "industrialización espontánea" como la de los treintas a una "industrialización deliberada" que se apoyó en el Estado para estimular la producción regional, controlar las importaciones, ampliar el empleo público, consolidar la urbanización y poner en práctica una amplia suerte de políticas redistributivas del ingreso que permitieron una fuerte ampliación del mercado interno y el crecimiento de la producción industrial.

(5) Cit. por Paz, p. 53.

Elemento fundamental de la estrategia industrializadora fue la transferencia de ingresos desde los sectores agroexportadores hacia los sectores urbanos: empresarios, pequeña burguesía y trabajadores. Durante el periodo del Perón se fortalece y queda bajo control del movimiento peronista la poderosa Confederación General del Trabajo (CGT, central sindical única) y se constituye la Confederación General Económica (CGE, central patronal). Ambos organismos gremiales dieron amplio apoyo a las políticas de redistribución del ingreso y de industrialización.

Para lograr la redistribución se utilizaron: el sistema impositivo junto con un amplio esquema de gasto social y de subsidios a las actividades industriales; la monopolización estatal del comercio exterior, que permitió al Estado embolsar todas las divisas provenientes de la exportación y controlar efectivamente las importaciones; el control de cambios y un sistema de cambios múltiples, que castigó las exportaciones tradicionales y premió las no tradicionales, a la vez que aseguró insumos y equipos de importación a buen precio para las actividades industriales; una amplia política de gasto social y de inversión pública; una elevada protección arancelaria y administrativa a la industria nacional.

Los amplios excedentes de divisas obtenidos en la guerra y la posguerra fueron utilizados para financiar la importación de equipos e insumos industriales. Se mejoró el poder adquisitivo

de los salarios (la participación de los asalariados en el ingreso nacional pasó del 38.7 % en 1946 al 45.9 % en 1950), y se incorporaron nuevos contingentes (vía migración, urbanización y proletarización) al mercado interno. Se expandió el gasto público (del 16 % al 29 % del PIB entre 1946 y 1948) y hubo una política monetaria expansiva (la oferta monetaria creció 250 % entre 1946 y 1948). Como resultado de todo ello, en los primeros años del gobierno peronista se produjo una fuerte expansión económica, que se desaceleró en 1948 y se hizo negativa en 1949 debido a la caída de las exportaciones (y consecuentemente de las importaciones y de la actividad manufacturera). Las reservas de divisas cayeron de 1600 MD al término de la segunda guerra mundial a sólo 150 MD a fines de 1949; para esta última fecha se había acumulado una deuda externa de 1500 MD.

La recesión comenzó a ser superada en 1951 (1950 fue un año de estancamiento), pero sin que se alcanzasen ya tasas de crecimiento o de inversión tan elevadas como las de los primeros años (cuadro A - 1). En 1951 comenzó a manifestarse una tendencia inflacionaria, vinculada con la búsqueda unilateral de mejores precios relativos realizada por los diversos sectores económicos, que persiste hasta hoy (en 1951, el IPC creció 37 % y el IPM 48 %). (6)

(6) Datos de Ferrer, 1973, pp. 234-238.

La prolongada sequía de 1951/2 produjo una drástica caída de las exportaciones, en momentos en que la inflación tendía a aumentar. A partir de ese momento, se dio un cambio en la política económica del gobierno. Por un lado, se reconoció la necesidad de un ajuste, y se lo practicó con reducción de los salarios reales por la vía inflacionaria (y remplazo del ajuste salarial anual por un ajuste bienal), constricción del gasto público, devaluación tendiente a mejorar las balanzas externas, y mejoría de precios para los productos agrícolas.

Por otro, se comenzaron a barajar algunas iniciativas para promover la inversión extranjera en la industria y las actividades petroleras, y se buscaron préstamos externos (bastante infructuosamente, porque Argentina no había adherido todavía a los acuerdos de Bretton Woods).

La nueva política, si bien permitió superar la recesión de 1952, no alcanzó a recuperar las altas tasas de expansión de los primeros años. Ello es particularmente significativo desde el punto de vista político, porque la alianza policlasista liderada por Perón se había cohesionado durante los años de firme expansión. La aminoración del crecimiento hizo aflorar las tensiones a su interior, y permitió que la oligarquía terrateniente nuclease a su alrededor variedad de sectores sociales unidos por el común denominador de su antiperonismo. Antiperonismo que en más de un caso tenía más que ver con los estilos políticos de Perón que con sus políticas concretas.

Dice Aldo Ferrer refiriéndose a la industrialización llevada a cabo durante el primer gobierno peronista, que las nuevas fuerzas sociales y políticas emergentes del proceso de desarrollo no fueron capaces de consolidar un orden político estable ni una política económica viable de largo plazo. (7)

En efecto, Perón no pudo conciliar indefinidamente las contradicciones que se daban al interior de la heterogénea alianza que lideraba, ni tampoco neutralizar la fuerte influencia política, social y económica de la oligarquía terrateniente, que seguía monopolizando la propiedad de las mejores tierras y la producción de exportables. Las dificultades económicas exacerbaron las contradicciones políticas, llevaron a Perón a adoptar prácticas de gobierno cada vez más autoritarias, y terminaron por constituirse en caldo de cultivo para el golpe militar de septiembre de 1955, que fue apoyado por un amplio espectro político: conservadores, radicales, comunistas, socialistas, demócrata cristianos.

(7) Ferrer, 1982, p. 106.

CUADRO A-1

EL PRIMER GOBIERNO PERONISTA (1946-1955): EVOLUCION DEL INGRESO NACIONAL Y LA INVERSION BRUTA

AÑO	INGRESO NACIONAL BRUTO A PRECIOS DE MERCADO (TASA DE CRECIMIENTO, EN %)	INGRESO PER CAPITA (TASA DE CRECIMIENTO, EN %)	INVERSION BRUTA (% DEL PIB)
1946	13.6	11.7	25.0
1947	13.5	11.5	
1948	4.4	2.1	
1949	- 3.9	- 6.3	
1950	0.1	2.6	22.1
1951	3.8	1.1	
1952	- 8.4	-10.5	
1953	6.8	4.7	22.0
1954	3.6	1.7	
1955	4.1	2.1	
Media Anual	4.2	1.4	23.2

Fuente: González y Tomasini, Cuadros VI y VIII.

3. La inestabilidad política: 1955-1966

Durante prácticamente las cuatro décadas anteriores a 1955, Argentina se había ido industrializando, unas veces por decisión política, otras por circunstancias externas -como las guerras mundiales o la depresión de los treinta- que limitaban las posibilidades de importar productos manufacturados.

Con la caída de Perón en 1955, se puso en entredicho la continuidad del proyecto industrializador basado en la sustitución "fácil" de importaciones por medio de las actividades de la burguesía nacional. Esta puesta en entredicho tenía razones económicas y tecnológicas: para pasar a la sustitución "pesada" de importaciones era necesario contar con capitales de gran escala y tecnologías sofisticadas de las que no disponía la burguesía nacional, y que el Estado podría reunir en muy pequeña medida. Aunque las razones de la puesta en entredicho del proyecto industrializador eran básicamente políticas: la oligarquía terrateniente fue la clase más afectada por las políticas industrialistas del peronismo, y con su caída volvió al primer plano del escenario político, pretendiendo reimponer su proyecto de un país agroexportador.

El peronismo había financiado el desarrollo industrial produciendo una masiva transferencia de recursos desde los terratenientes hacia los empresarios y la generalidad de los sectores urbanos, vehiculizada por mecanismos impositivos, de gasto público,

de control cambiario y de gestión estatal del comercio exterior. La oligarquía terrateniente, a la que no amenazaba ningún intento de reforma agraria, seguía -y sigue- siendo una clase fundamental dentro de la estructura económica argentina, ya que sus exportaciones de alimentos proveen el grueso de los ingresos de divisas del país. Estos ingresos, en una primera época, habían servido para importar bienes manufacturados de consumo. En épocas ulteriores, se hicieron necesarios para importar los bienes de capital, los insumos y la tecnología que permitieron el crecimiento industrial liviano del país.

En 1955, por lo tanto, por razones políticas tanto como económicas, se planteaba la cuestión de definir el futuro rumbo del país. Según Marceb Cavarozzi, ⁽⁸⁾ tres proyectos principales se colocaban como alternativa ante el peronismo: el populismo reformista de la Unión Cívica Radical, el desarrollismo de la Unión Cívica Radical Intransigente, y el proyecto liberal, que no tenía un partido propio que lo impulsase.

El primero no difería sustancialmente, en lo económico, del modelo peronista. Defendía la posibilidad y conveniencia de promover simultáneamente los intereses de la clase obrera y de la burguesía industrial, y proponía una política nacionalista moderada, que impidiese o al menos limitase la presencia del capital extranjero en sectores clave como los de energía, comunicaciones y bienes de capital.

(8) Cavarozzi, p. 15 y ss.

El radicalismo no hacía descansar la industrialización tan pesadamente en la actividad estatal como el peronismo, buscaba dar un lugar privilegiado a los sectores medios (a los cuales el imaginario radical considera base de la democracia y amortiguador de los conflictos políticos y sociales), y tenía un enfoque mucho más conciliador y democrático de la vida política. Buscaba favorecer básicamente a los mismos sectores que el peronismo; empresarios y trabajadores, aunque ponía mucho énfasis en atender a las clases medias y a los pequeños productores rurales.

La perspectiva desarrollista nació en el seno del radicalismo, pero se apartó notoriamente de éste al predicar la necesidad de una fuerte inversión extranjera para continuar con la industrialización pesada y construir la infraestructura necesaria, por ejemplo, para la explotación del petróleo. El proyecto desarrollista buscaba favorecer al gran capital nacional y transnacional, por la vía de la contracción de los salarios reales y del estímulo estatal a la inversión. (9)

El proyecto liberal representaba una crítica a los intentos de industrialización, cuestionando la idea de que el desarrollo económico necesariamente está vinculado al crecimiento industrial, y criticando además las políticas sociales del peronismo, que según esta visión habían deteriorado la disciplina laboral y generado la ineficiencia industrial. Este proyecto recogía

(9) "Desarrollismo" es en Argentina el nombre de una corriente política. No debe identificársela con la teoría económica desarrollista (o estructuralista) de raíz cepalina.

los puntos de vista de la oligarquía terrateniente y de los sectores ligados al comercio exterior. Su propuesta pasaba por la reapertura de la economía y su reintegración al mercado internacional, reduciendo las barreras arancelarias y eliminando otras distorsiones. Además implicaba una drástica reducción del papel del Estado en la economía.

Podríamos agregar que cada uno de estos proyectos necesitaba de distintas configuraciones de mercado para su realización. Así, los proyectos populistas, tanto el peronista como el radical, implicaban una distribución progresiva del ingreso que crease mercado para el empresariado nacional (principalmente mediano y pequeño) productor de bienes-salario. El proyecto desarrollista necesitaba más bien de un mercado concentrado que absorbiese la producción de bienes de consumo durable, y de un Estado inversor que absorbiese buena parte de los bienes de capital, que producirían la gran empresa nacional y transnacional. El proyecto liberal implicaba un Estado pequeño y barato, así como una masa asalariada de bajo ingreso y bajo consumo, para liberar los mayores saldos exportables.

Los tres proyectos caracterizados por Cavarozzi, y aun el propio proyecto peronista, fueron ensayados sucesivamente durante los treinta años que siguieron a 1955. La alternancia de partidos, coaliciones y políticas económicas, vinculada con los vaivenes del ciclo económico, terminó por producir un largo

período de estancamiento productivo y una suerte de "empate" político. En otro lugar hemos caracterizado esta situación:

Tenemos... dos fases claramente diferenciadas del ciclo. La ascendente, cuando la burguesía industrial-comercial puede acumular y aumentar su producción, con un mercado interno en expansión a través del aumento de los salarios reales, y donde se deteriora la posición relativa -y con ella su propia capacidad de acumulación- de la oligarquía terrateniente. Una fase descendente, cuando la producción industrial baja, al igual que los salarios reales, y en que la gran beneficiada es la oligarquía terrateniente, que logra en esa etapa una gran rentabilidad y por lo tanto puede acumular fuertemente.

Hay entonces una situación de "poder económico compartido", alternativo, que lógicamente encuentra su expresión a nivel político: el período 1916-1930, en que gobierna el partido radical, constituye un triunfo episódico de la todavía débil burguesía industrial y comercial orientada hacia el mercado interno, y de las clases medias y en menor medida de los asalariados en general, sobre la oligarquía tradicional. La "década infame" 1930-1943 vuelve a poner en primer plano a la oligarquía, que combate todo proyecto industrialista y aun comercial de carácter nacional. El golpe de 1943 y el

ulterior gobierno peronista son la revancha de la burguesía industrial y comercial, ahora con claro respaldo obrero, sobre la oligarquía. La "Revolución Libertadora" de 1955 es una revancha de signo inverso. Existe, como vemos, una situación de "empate hegemónico", en que ninguna clase, o fracción de clase, o alianza de clases, logra imponer una hegemonía (ni una dominación) duradera. (10)

(10) Emmerich, p. 96.

4. La "Revolución libertadora" (1955-1958): un experimento liberal

Los tres primeros años a partir del derrocamiento de Perón fueron de reacomodo de las fuerzas políticas. Aunque la UCR predominaba en el panorama político, el gobierno de facto surgido del golpe de 1955 (Aramburu) aplicó una política de ajuste de claro signo liberal, antiobrерista y favorable a los intereses de los terratenientes, basada en la devaluación, la contracción del consumo y la recesión industrial como forma de sanear las balanzas externas, todo ello de acuerdo con los moldes neoclásico-monetaristas.

Al golpe militar siguieron la intervención a la CGT, la incorporación al FMI y al Banco Mundial y la adhesión a la Unión Europea de Pagos (Club de París), el abandono de convenios bilaterales de comercio exterior que se habían suscrito con los países vecinos, el desmantelamiento del monopolio estatal del comercio exterior y la liberación de las importaciones.

Con la doble intención de mejorar las cuentas externas y de favorecer a los terratenientes, el peso fue devaluado drásticamente (de 8.8 a 22 pesos por dólar) a poco de implantado el gobierno de facto. La inflación resultante de la devaluación originó una amplia movilización de los trabajadores, y el gobierno se vio obligado a conceder un importante aumento salarial; sin

embargo, la participación de los asalariados en el ingreso nacional disminuyó de 47% en 1955 a 42% en 1957. Se logró un muy moderado crecimiento del PIB, inferior al crecimiento poblacional, y la inversión pública declinó de 5% del PIB en 1953 a 3.4% en 1957 (aunque su declinación fue compensada por la inversión privada, que se vigorizó). (Véase Cuadro A-2).

CUADRO A-2

LA REVOLUCIÓN LIBERTADORA: EVOLUCION DEL PRODUCTO Y LA INVERSION

Año	(1) INB pm (crecimiento)	(2) Ing. per cápita (crecimiento)	(3) Inversión bruta (crecim.)	(4) PIB pm (crecim.)	(5) Inversión bruta fija pm (% del PIB)
1956	0.8	- 2.8	21.7	n. d.	16.2
1957	2.2	0.2	23.1	5.2	16.9
1958	2.5	0.6	22.5	6.1	17.3
Media anual	1.3	- 0.6	22.4	5.6	16.8

Fuente: Col. (1), (2) y (3), González y Tomasini, Cuadros VI y VIII.
Col. (4) y (5), Juan Carlos de Pablo, Cuadros 1 y 5. Si bien De Pablo no mide exactamente los mismos conceptos, llama la atención la fuente divergencia de sus datos con los de González y Tomasini.

Nota: pm = precios de mercado.

5. El frondicismo (1958-1962): un experimento desarrollista.

Celebradas elecciones en 1958, las ganó uno de los dos sectores en que se había dividido la UCR: el que seguía a Arturo Frondizi (Unión Cívica Radical Intransigente, UCRI).

Los votos del proscrito peronismo se volcaron en favor de Frondizi gracias a un pacto que éste realizó indirectamente con el peronismo, prometiendo llevar a cabo una serie de políticas obreristas que pronto cayeron en el olvido.

La política económica de Frondizi no se preocupó mayormente por las exportaciones (que se estancaron), y enfatizó en cambio la doble necesidad de sustituir las importaciones de insumos, equipos y combustibles y de constituir un mercado interno progresivamente autárquico (en 1957, los productos siderúrgicos y otros insumos industriales básicos representaron 50% de las importaciones, y el petróleo y sus derivados un 25% adicional). Se alentó la IED en campos como petróleo, siderúrgica, química y automóviles, y se adoptó a esta última rama como sector de punta que dinamizaría al resto de la actividad industrial. Los ingresos de capital extranjero a largo plazo, que habían registrado una media anual de 70 MD entre 1951 y 1958, saltaron a los 300 MD anuales entre 1958 y 1961.

El proyecto frondicista fracasó por diversos motivos, entre los cuales: la militante oposición sindical a la baja del

salario real, la reticencia de la oligarquía ante un proyecto que la relegaba a un segundo plano, los coqueteos del presidente con la siempre presente fuerza electoral peronista, y la crisis del sector externo provocada por el crecimiento de las importaciones y la caída de las exportaciones producida en 1961.

La primera crisis del proyecto desarrollista se produjo apenas comenzada su instrumentación, a fines de 1958. Para intentar cumplir con sus promesas electorales, inició su gobierno con políticas expansionistas: aumentó los salarios en un 60%, expandió la oferta monetaria (M1 creció 41% en 1958 y 1959) e incrementó marcadamente el déficit fiscal. Además, devaluó fuertemente: aunque el tipo de cambio oficial se mantuvo en 18 pesos por dólar, en el mercado paralelo pasó de 37.2 pesos por dólar en diciembre de 1957 a 70.5 en diciembre de 1958; en 1959 ambos tipos se unificaron, y el año cerró con un dólar de 82 pesos. Todo ello, sumado a un fuerte déficit de la balanza comercial, provocó un desajuste económico que llevó a Frondizi a suscribir en diciembre de 1958 un convenio stand-by con el FMI (el primero de la historia argentina). El convenio disponía la restricción del crédito a los sectores público y privado, la liberación de los precios internos y de las importaciones, la unificación y liberación de los tipos de cambio, y la promoción de la inversión privada.

Como resultado de las políticas recesivas aplicadas a

partir del convenio con el FMI, en 1959 el PIB cayó 9.2%, el IPC subió 102%, se continuó devaluando fuertemente, se redujeron los salarios reales (lo que produjo una ola de huelgas y su represión militar), aumentó el desempleo y se redujo la participación de los asalariados en el PIB.

En 1960 y 1961 se reanudó el crecimiento, luego de que la crisis de 1959 permitió concentrar la propiedad industrial y redistribuir el ingreso en favor de los sectores acaudalados, como pide el proyecto desarrollista. A fines de 1961 y en los primeros meses de 1962 se produjo una nueva crisis del sector externo. En esta ocasión no tocó a Frondizi administrar las políticas anticrisis, ya que fue derrocado en marzo de 1962 por militares preocupados por el resurgimiento electoral del peronismo y por la posibilidad de que el presidente volviese a aliarse con esta fuerza política. Durante su período, había aumentado fuerte aunque erráticamente la inversión, y el crecimiento del PIB había alcanzado una tasa media mayor que la de los años de la Revolución Libertadora, aunque inferior a la del peronismo. (Véanse Cuadros A-3 y A-4.)

CUADRO A-3

EL GOBIERNO DE FRONDIZI: EVOLUCION DE LAS PRINCIPALES VARIABLES

Año	PIB a precios de mercado (crecimiento)	Inversión bruta fija a p.m. (crecimiento)	M l (crecim.)	IPC (crecim.)	Salarios (% del PIB)
1958	6.1	9.0	41.1	50.0	41.7
1959	-9.2	-20.9	41.0	102.0	35.3
1960	7.9	51.2	27.9	18.8	35.3
1961	7.1	16.6	17.9	16.3	38.2
Media Anual	3.7	13.0	32.0	46.8	37.6

Fuente: De Pablo, apéndice estadístico. De las series estadísticas presentadas por De Pablo resultan tasas de crecimiento diferentes de las informadas por otros autores, como González y Tomasini^o Ferrer.

CUADRO A-4

EL GOBIERNO DE FRONDIZI: ALGUNOS INDICADORES DEL SECTOR EXTERNO

Año	Exportaciones de bienes	Importaciones de bienes	Saldo	Cambio paralelo (a dic.)	Reservas
1958	993.9	1232.6	-238.7	70.5	70.0
1959	1009.0	993.0	15.9	83.3	220.0
1960	1079.2	1249.3	170.1	82.8	422.0
1961	964.1	1460.4	-496.3	82.8	196.0
Acumulado	4046.2	4935.4	-889.1		

Fuente: Misma del Cuadro A-3.

6. El interregno de Guido (1962-1963): restauración liberal

En el breve gobierno de José María Guido se sucedieron cuatro ministros de Economía: Pinedo, Alsogaray, Méndez Delfino y Martínez de Hoz. Todos ellos aplicaron políticas del más puro cuño liberal, partiendo del diagnóstico de que habían sido los esfuerzos industrialistas de Frondizi los que habían llevado a la crisis.

Se devaluó fuertemente la moneda nacional, se redujeron los impuestos (retenciones) a la exportación para promover las exportaciones y beneficiar a los terratenientes, se aplicó una política monetaria altamente restrictiva y se buscó reducir el déficit fiscal. Las medidas adoptadas provocaron una recesión tan fuerte (la más grave desde los años treinta) que la recaudación impositiva cayó, y aunque se habían reducido los gastos públicos, el déficit terminó por aumentar, y el Estado entró prácticamente en cesación de pagos internos.

La recesión fue fortísima y duradera: el PIB cayó tanto en 1962 como en 1963, pero más espectacular resultó la caída de la inversión. La expansión de M1 fue muy baja en 1962, se bre todo si tenemos en cuenta la alta tasa de inflación. La participación de los salarios en el ingreso nacional, ya de por sí muy baja, se redujo todavía más (cuadro A-5).

En 1963 las exportaciones aumentaron, estimuladas por el nuevo tipo de cambio, la disminución de las retenciones y

el descenso del consumo interno de alimentos. Las importaciones disminuyeron debido a la fuerte recesión interna y al encarecimiento de sus precios internos provocada por el alza del tipo de cambio. Ello permitió obtener, sobre la base de la recesión interna, un superávit comercial de casi 400 MD en 1963 (Cuadro A-6).

De esta manera, se logró sanear las cuentas externas, disminuyendo ligeramente la deuda externa total, y mejorando las reservas de divisas para cuando Arturo Illia se hizo cargo del gobierno en octubre de 1963.

CUADRO A-5

LA RESTAURACION LIBERAL (1962-1963): EVOLUCION DE ALGUNAS VARIABLES.

Año	PIB (crecim.)	Inversión (crecim.)	Ml (crecim.)	IPC (crecim.)	Salarios (% del PIB)
1962	- 1.6	- 9.0	11.1	31.0	37.4
1963	- 2.4	-15.3	35.7	23.8	36.5
Media anual	- 2.0	-12.1	23.4	27.4	36.9

Fuente: Misma del Cuadro A-3.

CUADRO A-6

LA RESTAURACION LIBERAL: EVOLUCION DEL SECTOR EXTERNO

Año	Exp.bienes	Imp. bienes	Saldo	Deuda total	Reservas	Tipo de cambio
1962	1216.0	1356.5	-140.5	2854	54.0	141.6
1963	1365.1	980.7	384.4	2830	192.0	135.5
Acumulado	2581.1	2337.2	243.9	---	---	---

Fuente: Misma del Cuadro A- 3.

7. Illia y el populismo reformista: 1963-1966

Realizadas elecciones en 1963, las ganó la Unión Cívica Radical, que llevó a Arturo Illia a la presidencia, con lo que pudo intentarse la puesta en práctica del proyecto del reformismo populista (en los términos de Cavarozzi).

Este proyecto, como ya se dijo, era en líneas generales muy coincidente con el del peronismo. Sin embargo, el movimiento obrero controlado por el peronismo se opuso tenazmente a la gestión de Illia y algunos de sus dirigentes terminaron por colaborar activamente en su derrocamiento en 1966.

Con base en una política monetaria moderadamente permisiva y en el crecimiento de las exportaciones, el gobierno de Illia logró buenas tasas de crecimiento del PIB en 1964 y 1965. También, en particular en el primero de los dos años mencionados, creció la inversión, y se logró reducir en alguna medida una tasa de desocupación relativamente alta (que en 1966 volvió a subir). Los salarios crecieron 8% en términos reales entre 1963 y 1965, y aumentó ligeramente la participación de los asalariados en el ingreso nacional (Cuadro A-7).

En el sector externo, se logró aumentar las exportaciones manteniéndose relativamente estables las importaciones, lo que produjo superávits comerciales significativos, que permitieron disminuir la posición de la deuda externa a la vez que mejorar las reservas de divisas. El tipo de cambio sufrió constantes devaluaciones, que fueron inferiores a la inflación (Cuadro A-8).

En suma: el gobierno Illia buscó revertir los efectos de la política liberal del período de Guido, produciendo una reactivación económica bastante notable (la tasa media anual del crecimiento del PIB fue la más alta desde el peronismo), mejorando moderadamente los niveles de ingreso real de los asalariados, saneando las cuentas externas, y logrando un mayor control nacional sobre diversas ramas básicas de la economía, como por ejemplo fue el caso del petróleo.

Sin embargo, diversos sectores, en particular el gran capital, se planteaban la necesidad de terminar con las bruscas fluctuaciones políticas y económicas que venían afectando al país desde la caída del peronismo, y continuar avante con el proceso de industrialización pesada basada en el capital transnacional promovido por el desarrollismo. Esto requeriría, se decía, "modernizar" a la economía, esto es, desalojar a las ramas "ineficientes" de la economía y asegurar una alta productividad del trabajo en condiciones de bajo salario (lo cual no podría lograrse sin golpear duramente a los sindicatos y a la burguesía mediana y pequeña orientada hacia el mercado interno). Estos sectores tomaban como modelo a Brasil, donde desde 1964 imperaba una dictadura que buscaba "modernizar" al capitalismo dependiente y superar definitivamente el populismo.

Este tipo de prédicas encontraron eco en las fuerzas armadas, y así en 1966 Illia fue derrocado por la autobautizada "Revolución Argentina". La burocracia sindical, cuyas

expectativas obviamente no coincidían con las del gran capital, estuvo -por oscuros motivos- entre los sectores que apoyaron el golpe de estado del 28 de junio de 1966.

CUADRO A-7

EL RADICALISMO (1963-1966): EVOLUCION DE ALGUNAS VARIABLES

Año	PIB (crecim.)	Inversión (crecim.)	M1 (crecim.)	IPC (crecim.)	Salarios (% del PIB)	Desocupación (% de la PEA)
1964	10.3	11.0	44.7	18.1	36.5	6.9
1965	9.2	4.4	26.1	38.2	36.4	5.3
1966	0.6	3.3	34.2	30.0	38.0	5.8
Media anual	6.7	6.2	20.6	23.3	37.0	6.0

Fuente: Misma del Cuadro A-3.

CUADRO A-8

EL RADICALISMO (1963-1966): EVOLUCION DEL SECTOR EXTERNO. (M D)

Año	Exp. bienes	Imp. bienes	Saldo	Deuda total	Reservas	Tipo de cambio (a dic.)
1964	1410.4	1077.2	333.2	2916	82.0	192.9
1965	1493.4	1198.6	294.9	2650	170.0	233.9
1966	1593.2	1124.3	468.9	2663	132.0	270.6
Acumulado	4497.0	3400.1	1096.9	----	----	-----

Fuente: Misma del Cuadro A-3.

8. 1966-1973: el experimento autoritario

Luego de algunos meses que sirvieron para definir el rumbo a seguir al interior del gobierno, el ministro de Economía, Adalbert Krieger Vasena, lanzó un plan de estabilización que, como todos los planes de este tipo, contó con el apoyo del FMI. Krieger consideró que la inflación era básicamente de costos, y buscó reducirla con un plan de ajuste y congelación de salarios por dos años, mientras se inducía a los empresarios a adoptar acuerdos sobre limitación de precios, compensándolos con facilidades de crédito y compras por parte del Estado. Aumentaron sustantivamente los impuestos y las cargas sociales. En marzo de 1967 dispuso una sustancial devaluación, que fue compensada por el aumento de las retenciones a las exportaciones tradicionales. Durante la gestión de Krieger (1966-1969) se superó rápidamente la semirrecesión de 1966, y se fue acelerando el ritmo de crecimiento del PIB. Salvo en el último año de Krieger, la inflación se mantuvo bajo control. Las altas tasas reales de interés que se estaban pagando, junto con la estabilidad cambiaria (el tipo de cambio no sufrió modificaciones desde marzo de 1967 a junio de 1969) y la aparente solidez política del gobierno militar, estimularon la entrada de capitales de corto plazo, que sumó 400 MD entre 1967 y 1968.

En lo externo, se lograron continuos aunque decrecientes superávits comerciales. La deuda externa aumentó con alguna rapidez, y las reservas mantuvieron un buen nivel, con tendencia a disminuir en 1969.

En términos generales, la gestión de Krieger favoreció ampliamente a la gran burguesía asociada al capital trasnacional. La devaluación de 1967, por medio del manejo de retenciones y desgravaciones aduaneras, no significó esta vez una traslación de ingresos hacia los terratenientes. El Estado contrató, con préstamos externos y con empresas trasnacionales, la realización de importantes obras de infraestructura. Numerosas empresas de bajo nivel de productividad, ante altas tasas reales de interés y una política fiscal y reglamentaria que no tenía piedad de ellas, quebraron o fueron absorbidas por las empresas trasnacionales que en esos años avanzaron notoriamente en su control del aparato productivo nacional. Paralelamente, aumentó la productividad del trabajo, sin que ello se reflejase mayormente en los salarios reales.

En 1969, el año de mayor expansión del período dictatorial, se produjo el estallido popular conocido como el "cordobazo" y a partir de allí comenzó un amplio movimiento de oposición popular y estudiantil a la dictadura, al que se sumaron diversos movimientos guerrilleros y finalmente el conjunto de los principales partidos políticos. Estos sectores accionaban tanto por el restablecimiento del sistema democrático cuanto por oposición al proyecto económico de la dictadura, desnacionalizador y favorable a la gran empresa.

Ante el ascenso de la oleada opositora, la primera cabeza expiatoria fue la de Krieger Vasena (renunció en 1969), y la

segunda fue la del propio primer presidente de la dictadura, el general Onganía (destituído en junio de 1970 por la Junta Militar). A partir de la salida de Krieger Vasena la política económica de la dictadura se hizo errática, y buscó por momentos favorecer al empresariado nacional y mejorar ligeramente los salarios reales, en momentos en que la expansión se iba desacelerando.

El general Levingston, nombrado por la Junta para suceder a Onganía, intentó llevar a cabo una política algo más favorable a la empresa nacional, siguiendo las ideas de su ministro Aldo Ferrer. En 1971, Levingston fue destituído por la Junta, y Ferrer y sus políticas de orientación nacionalista quedaron fuera del gabinete.

El último presidente de la dictadura fue el general Lanusse, quien buscó articular un "Gran Acuerdo Nacional" que permitiese de alguna manera la continuidad del proyecto dictatorial a través de un venidero gobierno constitucional. La oleada opositora era tan fuerte que todos los proyectos continuistas fracasaron, y las elecciones de 1973 dieron un amplio triunfo al peronismo.

Entre 1970 y 1972 el PIB creció a tasas cada vez menores, la inversión disminuyó, la desocupación aumentó, la balanza comercial se deterioró y el endeudamiento externo superó los 5,000 MD en diciembre de 1972. Para fines de este último año el crecimiento del producto se había estancado, la desocupación

aumentado y el superávit comercial prácticamente desaparecido, mientras que la inflación seguía alcanzando altos niveles (Cuadro A-9 y A-10).

Como principal resultante estructural de la dictadura quedó un firme proceso de concentración y "modernización" industrial, conducido principalmente por las empresas transnacionales. Para 1970-73, las empresas extranjeras estaban aportando 50.5% de la producción industrial conjunta de las 1,400 empresas más grandes del país, mientras que las empresas privadas nacionales aportaban el 40.3% y las empresas del Estado el 9.2% restante. (11)

Podría concluirse que la dictadura impulsó por medios autoritarios el programa que el desarrollismo había iniciado entre 1958 y 1962, afianzando la industrialización dependiente y concentrada del país y redimensionando el mercado interno y la estructura de clases en beneficio de un grupo hegemónico: el gran capital industrial asociado al capital extranjero. En un país con fuertes grados de organización social como es Argentina, ello generó la oposición de los sindicatos y del empresario nacional mediano y pequeño, así como la reticencia de la oligarquía terrateniente. De este modo, se fueron agudizando las tensiones sociales y políticas que en 1973 forzaron la salida del régimen militar.

(11) Azpiazu, Cuadro 23, p. 81 y Nota 11. El cuadro 15 informa que las empresas de capital extranjero participaron con 30.8% del valor de la producción industrial en 1973.

CUADRO A-9

LA DICTADURA 1966-1973: EVOLUCION DE ALGUNAS VARIABLES

Año	PIB (crecim.)	Inversión (crecim.)	M l (crecim.)	IPC (crecim.)	Salarios (% del PIB)	Desocupación (% de la PEA)
1967	2.7	5.0	32.9	9.6	42.1	6.3
1968	4.3	12.4	31.4	6.7	41.3	5.3
1969	8.5	20.0	16.7	21.7	41.3	4.4
1970	5.4	5.2	22.1	39.1	42.6	5.1
1971	3.6	7.7	34.3	64.2	43.2	5.6
1972	1.6	0.6	48.9	43.8	39.7	6.7
Media anual	4.3	8.5	31.0	30.8	41.7	5.6

Fuente: Misma del Cuadro A-3.

CUADRO A-10

LA DICTADURA 1966-1973:

EVOLUCION DEL SECTOR EXTERNO

Año	Exp. bienes	Imp. bienes	Saldo	Deuda total	Reservas	Tipo de cambio (a dic.)
1967	1464.5	1095.5	369.0	2644	643.0	350
1968	1367.9	1169.2	198.7	2805	650.6	350
1969	1612.1	1576.1	36.0	3230	402.8	350
1970	1773.2	1694.0	79.1	3875	532.6	400
1971	1740.3	1868.1	-127.7	4525	192.4	940
1972	1941.1	1904.7	36.4	5092	313.3	1125
Acumu lado	9899.1	9307.6	591.5	---	---	---

Fuente: Misma del Cuadro A-3.

9. 1973-1976: nuevo experimento peronista

El peronismo volvió al gobierno en 1973, y trató de reorientar el rumbo del desarrollo hacia un capitalismo nacional, con apoyo de los sindicatos nucleados en la CGT y de los empresarios organizados en la CGE, recibiendo además la colaboración de un amplio espectro de partidos, que incluía al radicalismo y al desarrollismo.

Las fuerzas políticas y económicas (como la Unión Industrial Argentina, que representa al gran capital monopólico) que habían usufructuado de los proyectos de la dictadura, quedaron relegadas y sin mayor base de apoyo social.

Una serie de acuerdos entre los distintos sectores sociales y políticos, así como un conjunto de disposiciones legales, dieron forma al proyecto peronista, que en lo económico fue impulsado por un hombre proveniente de la CGE, el ministro de Economía José Ber. Gelbard. El 7 de diciembre de 1972, la CGT, la CGE y el conjunto de partidos nucleados en el frente antidictatorial conocido como "La hora del pueblo" firmaron un acuerdo ("Coincidencias programáticas del plenario de organizaciones sociales y partidos políticos"), que encaminaría la política del futuro gobierno constitucional, fuera cual fuese el partido que ganase las elecciones previstas para marzo de 1973.

En esta misma línea, el 20 de mayo de 1973, apenas cinco días después de comenzado el gobierno peronista, la CGT, la CGE y el Estado suscribieron el "Acta de compromiso nacional para la reconstrucción, liberación nacional y la justicia social". El acta fijaba normas para la redistribución del ingreso y para el reordenamiento de la actividad económica, y disponía enviar al Congreso un paquete de 19 leyes relativas al impuesto a la renta potencial de la tierra (que afectaría a los terratenientes improductivos), a las inversiones extranjeras, a la nacionalización de los depósitos bancarios y de las exportaciones de granos y carnes, etc. La mayoría de estas leyes fue aprobada.

El 1 de agosto se firmó el "Acta de Compromiso del Estado", entre el Poder Ejecutivo Nacional y los gobernadores provinciales: se fijaban normas para distribuir los ingresos presupuestarios federales entre las provincias, las que además se comprometían a observar el Acta de Compromiso Nacional.

El 7 de septiembre se firmó el "Acta de compromiso del Estado y los productores para una política concertada de expansión agropecuaria y forestal", que suscribieron casi todas las organizaciones de la mediana y pequeña burguesía agraria del interior del país. La Sociedad Rural Argentina, representante de los grandes terratenientes de la pampa húmeda, se abstuvo de participar.

En diciembre el Congreso aprobó, con carácter de ley, el "Plan trienal para la reconstrucción y la liberación nacional". El Plan preveía, en el marco de un "pacto social" entre trabajadores y empresarios, aumentar significativamente la participación de los asalariados en el ingreso nacional; aumentar la inversión pública y lograr tasas de crecimiento del orden de 7.5%; fortalecer la exportación de manufacturas y subsidiar las importaciones necesarias para la actividad industrial. Todo este amplio conjunto de acuerdos y leyes apuntaba al desarrollo de un capitalismo nacional y autónomo, sustentado en la alianza de ciertos sectores de la burguesía industrial orientada hacia el mercado interno (aquellos mayoritariamente medianos y pequeños nucleados en la CGE) con el movimiento obrero organizado, buscando un efectivo equilibrio regional y social del crecimiento económico y de sus beneficios. El proyecto peronista afectaba los intereses de las empresas transnacionales, la oligarquía terrateniente y el capital financiero. Sin embargo, aun antes de que cayese el gobierno peronista en 1976, estos sectores lograron recuperar amplias cuotas de influencia sobre la política económica.

El proyecto económico del segundo gobierno peronista se basó en:

- Transferencia de recursos del sector primario al sector industrial, vía control del comercio exterior y de cambios, control de precios de los alimentos, crédito

bancario barato y abundante para la pequeña y mediana empresas;

- redistribución del ingreso en favor de los asalariados, vía aumentos de las remuneraciones y congelamiento de los precios en el corto plazo, previéndose futuras correcciones anuales que en el mediano plazo acompañasen el crecimiento de la productividad;
- control de la penetración del capital extranjero, procurando encauzar sus inversiones hacia rubros determinados como socialmente necesarios y limitando las transferencias de utilidades y regalías;
- vinculaciones económicas y políticas preferentes con los países europeos, socialistas y tercermundistas, buscando así independizar a Argentina de su fuerte dependencia respecto de Estados Unidos. ⁽¹²⁾

La política de Gelbard produjo resultados auspiciosos durante el segundo semestre de 1973 y en 1974: el PIB creció, la desocupación disminuyó y las cuentas exteriores presentaron buenos balances. En 1973 hubo un importante repunte de las exportaciones, que permitió obtener un superávit comercial récord, reducir el saldo de la deuda externa e incrementar las reservas. En 1974 las exportaciones continuaron creciendo, aunque las importaciones lo hicieron a tasa más rápida, lo que erosionó el superávit comercial.

(12) Ayerbe, p. 25.

El PIB creció 3.4 % en 1973 y 6.5 % en 1974. La inflación fue bajando: en los primeros meses del gobierno peronista, en que se dispuso una congelación de precios, la baja fue tan espectacular que se comenzó a hablar de "inflación cero"; en 1974 alcanzó un nivel cercano al 2 % mensual, lo que históricamente es poco para Argentina.

Los salarios reales subieron 15.3 % entre mayo de 1973 y octubre de 1974. En el mismo período, la participación de los asalariados en el ingreso nacional subió de 35 a 42 %, mientras que la tasa de desempleo bajó de 6.1 % en abril de 1973 a 2.5 % en noviembre de 1974.

Por otro lado, la balanza comercial arrojó saldos positivos de 1000 MD en 1973 y 300 MD en 1974. Ello permitió incrementar las reservas de divisas de 950 MD en 1973 a 1694 MD en octubre de 1974.

A la muerte de Perón, producida en julio de 1974, la presidencia fue asumida por su vicepresidenta y viuda, María Estela Martínez de Perón. La llegada de María Estela Martínez a la jefatura del Ejecutivo significó en términos generales un giro a la derecha del gobierno peronista, con paulatinos pero visibles recambios de personas e ideas.

En estas circunstancias, Gelbard quedó huérfano de apoyo dentro del equipo gubernamental, y se vio obligado a renunciar, por presiones de la derecha peronista y de algunos dirigentes sindicales, en octubre de 1974.

Fue remplazado por Alfredo Gómez Morales, hombre de la derecha peronista, que se había venido desempeñando como presidente del Banco Central. Según el análisis de Pedro Paz, (13) Gómez Morales desmontó el proyecto Gelbard sin construir un proyecto alternativo, y debilitó el control del Estado sobre el proceso económico.

En 1975 el ciclo económico se invirtió una vez más y todos los principales indicadores comenzaron a exhibir una tendencia negativa, particularmente en el segundo semestre.

La tasa de inflación comenzó a acelerarse; se produjo desabastecimiento y contrabando hacia el exterior de diversos bienes (para obtener así ingresos en dólares "negros", vendibles por sobre la paridad oficial); la inversión comenzó progresivamente a declinar en favor de la especulación financiera. Las balanzas externas se deterioraron, se redujeron las reservas de divisas, se devaluó fuertemente y el dólar paralelo prácticamente duplicó el precio del dólar oficial.

Los sindicatos comenzaron a exigir aumentos salariales de emergencia. En marzo de 1975 se otorgó un aumento de cuota

(13) Paz, p. 75 y ss.

fija que se esfumó rápidamente. A partir de abril se abrió el proceso bienal de revisión de los contratos colectivos de trabajo: la mayoría de los gremios obtuvo aumentos de entre 130 y 200%, que también se diluyeron en la carrera inflacionaria. Pese a la aceleración de la inflación, los salarios reales en la industria y la participación de los asalariados en el PIB crecieron ligeramente.

A mediados de año, ante el total descontrol en que había sumido a la economía, Gómez Morales renunció. Por breves semanas lo sustituyó Celestino Rodrigo, otro hombre de la derecha peronista que contaba con la confianza del influyente ministro de Bienestar Social, José López Rega. Rodrigo evaluó que los desequilibrios externo y fiscal nacían del retraso del tipo de cambio y de las tarifas públicas, y que la inflación estaba alimentada por un exceso de demanda. Consecuentemente, aplicó un tratamiento de "shock" conocido como el "rodrigazo": devaluación del 100%, incremento del precio de la gasolina en 175%, alza de las tarifas de los servicios públicos de entre 40 y 70%, disminución de los subsidios a artículos de consumo popular, alza de las tasas de interés bancarias, supresión del control de precios.

Lejos de contener la inflación y detener la especulación contra el peso que habían comenzado en el primer semestre de 1975, el rodrigazo los alentó. La inflación (IPC) alcanzó las importantes tasas mensuales de 21.2% en junio y de 37.3% en

julio, para alcanzar un promedio simple de 18.7 % mensual en el segundo semestre (contra 8.4 % mensual en el primer semestre). El segundo semestre presentó además una caída de 8 % en la producción manufacturera, de 18.2 % en la construcción y de 24.7 % en las exportaciones.

En términos anuales, los resultados de 1975 son negativos. El PIB cayó 0.9 %. La inversión se estancó. El IPC creció 335.1 %. El déficit fiscal, medido como proporción del PIB, más que se dobló respecto de 1974, alcanzando a 14.4 %.

Las exportaciones cayeron de 4000 MD en 1974 a 3000 MD en 1975, lo que reflejó tanto una disminución en su volumen (21 %) como en su valor unitario (5 %). Las importaciones aumentaron de 3600 MD en 1974 a 3950 MD en 1975, debido a que el alto incremento de sus precios (15 %) contrarrestó la moderada disminución de su volumen (4 %). Las variaciones de precios en el comercio exterior provocaron un deterioro de 17.6 % en los términos del intercambio, vinculado con las condiciones del mercado mundial, pero también con generalizadas prácticas de sub- y sobre-facturación estimuladas por la brecha entre el dólar oficial y el dólar paralelo. Sumados los desequilibrios comerciales al servicio de la deuda externa (400 MD) provocaron un déficit de cuenta corriente por 1300 MD. Según Paz,⁽¹⁴⁾ durante el año se volvió a utilizar el crédito externo (que desde la asunción del gobierno peronista había estado suspendido en la práctica por los prestamistas internacionales). En el financiamiento externo recibido destacan: 135 MD del

(14) Ibidem.

financiamiento compensatorio y 90 MD del financiamiento petrolero del FMI, 50 MD del BID y 75 MD de bancos privados. En total, 350 MD que resultaron inferiores a los 725 MD que el gobierno debió pagar en concepto de servicio de la deuda externa, que se incrementó en 310 MD durante el año. Estos datos contrastan con los del Cuadro A-12 (basado en datos de De Pablo, según el cual la deuda externa creció 2500 MD en 1975). Las reservas internacionales disminuyeron en 800 MD.

La situación continuó deteriorándose en 1976, acelerándose la tasa de inflación hasta alcanzar el 37.6% mensual en marzo. Interín, en febrero de 1976 hubo un paro patronal de repudio a la política económica, que se sumó al movimiento de huelgas obreras espontáneas ("huelgas salvajes") producido durante 1975.

El deterioro económico, los conflictos sociales y las pugnas al interior del movimiento peronista habían alcanzado para marzo de 1976 un nivel tal que resultó fácil al gran capital que había sido desplazado del gobierno en 1973, volver al mismo de la mano de un nuevo golpe militar.

CUADRO A-11

EL SEGUNDO GOBIERNO PERONISTA (1973-1976): EVOLUCION DE ALGUNAS VARIABLES

Año	Tasas de crecimiento				Salarios (% del PIB)	Desocupación (% de la PEA)	Salario industrial medio real (pesos de 1960)
	PIB	Inversión	M l	IPC			
1973	3.4	- 7.0	93.0	43.8	46.9	5.7	862
1974	6.5	4.6	55.3	40.1	47.3	4.2	968
1975	-0.9	0.1	127.5	335.1	49.3	3.7	985
Media anual	3.0	-0.8	91.9	139.7	47.8	4.5	938

Fuente: Misma del Cuadro A-3; para salarios, Schwarzzer, cit. por Ayerbe, Cuadro 1.

CUADRO A-12

EL SEGUNDO GOBIERNO PERONISTA (1973-1976): EVOLUCION DEL SECTOR

EXTERNO

(MD)

Año	Exp. bienes	Imp. bienes	Saldo	Deuda total	Reservas	Tipo de cambio (a dic.)
1973	3266.0	2229.5	1036.5	4986	1148.7	1120
1974	3930.7	3634.9	295.8	5514	1144.3	2200
1975	2961.3	3946.5	- 985.4	8085	287.8	12750
Acum. lado.	10158.0	9810.9	- 347.1	----	----	----

Fuente: Misma del Cuadro A-3.

CUADRO A-13

EL SEGUNDO GOBIERNO PERONISTA (1973-1976): ALGUNOS INDICADORES DEL GASTO PUBLICO (% DEL PIB)

Año	Gasto corriente	Gasto de capital	Déficit
1973	25.5	7.3	6.4
1974	28.3	8.5	6.7
1975	29.8	8.9	14.4
1970/72 media anual	22.0	7.9	3.0
1973/75 media anual	27.9	8.2	9.2
1976/80 media anual	25.3	11.3	4.6

Fuente: Schvarzer, Cuadro I.

10. Martínez de Hoz (1976-1980): achicamiento de la economía

El gobierno militar que tomó el poder el 24 de marzo de 1976 tenía elaborado, desde meses antes del golpe de estado, un programa económico que fue anunciado el 2 de abril por el ministro de Economía de la dictadura, José Alfredo Martínez de Hoz, con el nombre de "Programa de recuperación, saneamiento y expansión de la economía". (15)

Pedro Paz ha resumido el contenido del programa, que contrasta en más de un aspecto con sus reales intenciones y resultados, en los siguientes términos:

El programa de Martínez de Hoz... planteó explícitamente como objetivos prioritarios: abatir la inflación; superar la crisis del sector externo y de su financiamiento; y lograr la reactivación de la economía para salir de la recesión. Para detener la inflación se adujo la

(15) Cfr. su texto en De Pablo, pp. 231-273. También publicado en Boletín semanal, 19 de abril de 1976.

necesidad de reducir el déficit fiscal, atenuar la expansión monetaria y crediticia, e impedir los aumentos de salarios.

Para salir de la crisis de financiamiento externo se requería aumentar las exportaciones, principalmente agropecuarias, estimular el ingreso de capitales extranjeros eliminando las restricciones de la ley sobre inversiones externas y negociar la postergación de los vencimientos inmediatos de la deuda externa, junto con obtener un margen adecuado de préstamos. Para reactivar la economía se postulaba ampliar considerablemente la tasa de ganancia del sector privado y reconstruir los mecanismos de ahorro e inversión buscando eliminar la especulación financiera.

Todo lo anterior operaría en el contexto de la eliminación paulatina de todo tipo de control sobre la economía para hacer jugar las leyes del mercado, excepto en el mercado de trabajo donde el control estatal para impedir aumentos de salarios superiores a los pautados era totalmente rígido e incluso se sancionaba a las empresas infractoras. (16)

Para otro autor,

El programa... tenía como metas inmediatas la reducción de la inflación, la disminución del déficit fiscal y

(16) Paz, p. 93.

la normalización de la crisis del balance de pagos. A esto se agregaba el propósito de reactivar la economía, pero a lo largo de toda su gestión el gobierno no adoptó ninguna medida coherente con ese objetivo. (17)

Otros autores han puesto el acento sobre un aspecto particular de la política económica de la dictadura, muy vinculado con el proyecto de país que ésta procuraba impulsar. Se trata de la apertura externa de la economía, que procuraba re-dimensionar (achicar) el aparato productivo por la vía de someterlo a una irrestricta competencia internacional.

Según Aldo Ferrer:

El programa económico de abril de 1976 se propuso la elevación de la eficiencia del sistema productivo, restablecer el papel hegemónico del mercado en la asignación de recursos y la distribución del ingreso y restringir la participación del Estado en el proceso económico. En el contexto de esa estrategia de largo plazo se trazó, como objetivos simultáneos, frenar la inflación y restablecer el equilibrio de los pagos externos. De este modo, aquel programa no constituyó sólo una respuesta de emergencia para enfrentar la crítica situación de principios de 1976. Propuso, sobre todo, una estrategia económica de largo plazo y un

(17) Jozami, p. 153.

determinado modelo de inserción de la economía argentina en el sistema mundial. (18)

El gobierno militar buscó activamente una nueva forma de integración con el mercado mundial, basada en la teoría ricardiana de las ventajas diferenciales: Argentina debería especializarse en la producción de aquellos bienes que pudiera colocar competitivamente en el mercado internacional, fundamentalmente alimentos (sin elaborar o industrializados). La supresión de barreras arancelarias y de otro tipo a las importaciones eliminaría las ramas industriales ineficientes y sin capacidad de competencia internacional, y reduciría el tamaño de la economía nacional a sus justas dimensiones: aquellas que fueran determinadas por las fuerzas del mercado interno y externo, y no otras artificialmente logradas por medio de la protección arancelaria o el intervencionismo estatal.

Ferrer describe así los fundamentos de esta política: En la estrategia de Martínez de Hoz se supone que el factor dominante del incremento de la eficiencia es la asignación de los recursos internos en el marco de la división internacional del trabajo. De este modo, la "eficiencia" es un concepto relativo que surge de comparar la economía argentina con un patrón de referencia, a saber, la estructura de precios vigente en el mercado internacional. Dado ese patrón de referencia, la

(18) Ferrer, 1982, pp. 110-111.

economía argentina es eficiente en lo que produce relativamente más barato e ineficiente en aquello otro que produce relativamente más caro...

La apertura externa de la economía y la estrategia estabilizadora tienen un campo común en la unificación de los tipos de cambio efectivo y en la sobrevaluación del peso. Por estas vías se pretende abaratar relativamente las importaciones y poner un techo a la capacidad del sector industrial de trasladar a sus precios los aumentos de costos internos. En tales condiciones, los aumentos vinculados a la pérdida de productividad por el receso y la modificación de los precios relativos deberían ser absorbidos por los ingresos del sector industrial, es decir, los salarios y las ganancias. Si esto no es posible, las actividades afectadas deberán desaparecer. De esta manera, la política antiinflacionaria se vincula estrechamente a la estrategia de reajuste de la planta productiva. ⁽¹⁹⁾

Las políticas económicas

Martínez de Hoz fue ministro de Economía de Videla durante todo el tiempo que éste fue presidente. En marzo de 1981 finalizó el período de gobierno que las propias fuerzas armadas le habían señalado a Videla, y Martínez de Hoz abandonó el ministerio. Ha-
remos a continuación un seguimiento de la política económica de

(19) Ferrer, 1982, pp. 111-112.

Martínez de Hoz, y luego un balance de sus resultados sobre las principales variables.

La política económica de Martínez de Hoz puede ser dividida en dos grandes etapas: la etapa de estabilización ortodoxa, entre marzo de 1976 y diciembre de 1978, y la etapa de tipo de cambio sobrevaluado y apertura externa de la economía, desde esta última fecha hasta marzo de 1981.

En la primera parte, la política económica trató de revertir el desorden en las cuentas externas y en las cuentas públicas que se había originado de la crisis de 1975 y de la incapacidad del gobierno de "Isabel" Perón para enfrentarla; en esta etapa, además, se rebajó drásticamente el salario real. En la segunda etapa se procedió a dismantelar la protección aduanera y administrativa a la industria nacional, y se adoptaron medidas para estimular el aflujo de capitales y mercancías del exterior, entre las cuales destacan la subvaluación del peso y la desgravación arancelaria.

En un principio, el gobierno militar trató de controlar la evolución de las principales variables económicas produciendo un severo ajuste. Su principal instrumento fue la drástica reducción del salario real merced a la situación de represión reinante. Una de las primeras medidas tomadas por el nuevo gobierno fue disponer la congelación de los salarios y anular todas las disposiciones anteriores que introducían limitaciones sobre los precios. El gobierno enfatizó más de una vez que era

necesario mejorar la rentabilidad de las empresas, lo que alentó las alzas de precios. En el segundo trimestre de 1976, con salarios congelados, los precios aumentaron un 87.5%, lo que llevó a una caída del salario real de 40% entre enero y junio de 1976. Los movimientos de precios hicieron que el IPC creciera 347.6% durante el año.

La drástica caída de los salarios reales permitió reducir el gasto corriente y el déficit del sector público. Los gastos de personal se redujeron de 18.1% del PIB en 1975 a 11.1% en 1976, sin que hubiese una disminución significativa del empleo. Al ser indexadas las deudas con el fisco se incrementó, por otro lado, la presión tributaria, y esto permitió reducir el déficit del sector público a 10.5% del PIB en 1976.

La reducción del salario real provocó además la caída del consumo, en un 7%. Su efecto depresivo fue neutralizado por el crecimiento de la inversión y de las exportaciones, por lo que el PIB de 1976 registró una caída de sólo 0.2%.

Las exportaciones crecieron notablemente, alentadas por la elevación del tipo de cambio y la disminución del consumo interno, mientras que las importaciones se contrajeron drásticamente dado su encarecimiento por efecto del tipo de cambios. Ello produjo un ponderable superávit comercial, que compensó el déficit de la balanza de servicios y permitió obtener un

superávit significativo en la cuenta corriente. Durante el año ingresaron fondos externos importantes. A pocos días de asumido el nuevo gobierno, el FMI liberó un crédito por 110 millones de DEG's, y en agosto de 1976 aprobó un stand-by por 260 MD, lo que significó la tradicional "luz verde" para los bancos privados internacionales, que estaban buscando en esos momentos plazas donde colocar los excedentes de liquidez provenientes de los petrodólares que habían recibido de los países arábes. La deuda externa se incrementó en casi 1700 MD en 1976.

La inflación se redujo en los primeros seis meses del nuevo gobierno, pero a partir de septiembre de 1976 comenzó a repuntar, debido a la mejora de los precios y tarifas del sector público, a la elevación de los precios agropecuarios y a los intentos de las empresas de mejorar su rentabilidad por la vía ^{de} aumentar sus márgenes unitarios de ganancia.

En marzo de 1977 el gobierno adoptó una política contraria a sus principios: la llamada "tregua de precios". Setecientas empresas líderes fueron sometidas a control de precios por un período de cuatro meses, a partir de abril. Schvarzer ⁽²⁰⁾ considera que la tregua fue un expediente provisorio para facilitar la reforma financiera que se instrumentó durante su vigencia.

(20) Cit. por Jozami, p. 158.

El 2 de abril de 1976 Martínez de Hoz había hablado, refiriéndose a la especulación financiera y cambiaria desatada con la crisis de 1975, de la necesidad de convertir la "economía de especulación" en una "economía de producción". La reforma financiera de 1977, contrariamente al objetivo declarado, fomentó todo tipo de prácticas especulativas que desalentaban la actividad productiva, porque era en general más rentable la colocación financiera de los excedentes que su inversión reproductiva.

El 1 de junio de 1977 comenzó a regir una nueva ley de entidades financieras que liberaba las tasas de interés del control de la banca central, mantenía la garantía estatal sobre los depósitos bancarios, facilitaba la instalación de entidades bancarias y elevaba los requisitos mínimos de capital de manera de fomentar la concentración y eliminar la mayor parte de las sociedades cooperativas de crédito. La libertad de las tasas llevó a una competencia entre los distintos bancos y otras entidades financieras, que buscaban atraer depósitos incrementando sus respectivas tasas de interés. Los más agresivos en este sentido fueron los bancos del interior del país, generalmente ligados a grupos empresariales. Estos bancos se expandieron notablemente sobre bases poco sólidas y más de uno de ellos entró en liquidación hacia fines del período de Martínez de Hoz.

Las instituciones financieras y las empresas ligadas al exterior obtenían préstamos externos en dólares a corto plazo

(swaps) que colocaban en la plaza local, donde se pagaban tasas de interés mucho más altas que en el mercado internacional, obteniéndose así pingües diferencias. (aun pese a la devaluación del peso).

El Estado dependía pesadamente del financiamiento interno, y la deuda pública interna (y externa) creció notablemente durante estos años, ya que el Estado era el principal tomador de los fondos colocados en el circuito financiero-especulativo.

El fuerte ingreso de divisas provenientes tanto de las exportaciones como de las colocaciones de fondos externos en el circuito financiero nacional tendió a hacer crecer la base monetaria. El gobierno, embarcado en la "tregua de precios" para contener la inflación dentro de niveles razonables, buscó hacer positivas las tasas de interés, para estimular el ahorro y hacer la toma de crédito interesante sólo para las empresas más rentables. Por lo tanto, en el segundo semestre de 1977 comenzó a aplicarse una política monetaria sumamente restrictiva, que se expresó en el alto encaje bancario (45%) fijado a partir de junio. Ello no impidió, sin embargo, que M 1 creciera 243.2% en el año, contra un alza del IPC de 160.4% (diciembre a diciembre).

El importante crecimiento de la inversión y de las exportaciones registrado durante 1977 favoreció una tasa significativa (60%) de crecimiento del PIB. Los bajos salarios reinantes permitieron, como era objetivo declarado de la política económica

y decisión política de las fuerzas armadas, reducir la tasa de desempleo (pasó de 4.8% promedio en 1976 a 3.3% promedio en 1977).

Las exportaciones crecieron notoriamente (continuarían creciendo hasta 1981) debido a que la producción agropecuaria fue estimulada por el clima, sus altos precios relativos y la existencia de cada vez mayores saldos exportables debido a la contracción del consumo interno de alimentos. Así, pese a que las importaciones también crecieron, en 1977 se obtuvo un superávit récord en la balanza comercial. El déficit de la cuenta de servicios fue algo menor que en 1976. La cuenta de capital, favorecida por el continuo ingreso de capitales a corto plazo, duplicó el saldo positivo de 1976, y las reservas más que se duplicaron con respecto a 1976. Contribuyó a ello una importante devaluación (114%), que sin embargo no alcanzó a compensar la tasa de inflación del año.

En septiembre de 1977 el Director Ejecutivo del FMI manifestó: "la recuperación económica se ha logrado a una velocidad nunca vista en el mundo", y agregó "... por primera vez el programa económico de un país es más estricto que las pautas fijadas por el FMI". (21)

Para fines de 1977 era evidente una brusca desaceleración del ritmo de la actividad económica. La política monetaria restrictiva seguida en el segundo semestre contribuyó

(21) Cit. por Paz, p. 101.

significativamente a la desaceleración, al encarecer el crédito y desalentar el consumo y la inversión reproductiva, ya que tanto consumidores como empresarios fueron volcando progresivamente sus activos líquidos al sistema financiero.

Tratando de aflojar las tendencias recesivas, durante 1978 se fue reduciendo el encaje legal, de 44% en enero a 29% a fines de año, y M1 creció más rápido que los precios. Sin embargo, el crédito continuó siendo caro, ya que en los tres primeros trimestres las tasas de interés fueron positivas (y en el último negativas).

Durante 1978, frente a una tasa de inflación de 170%, el peso se devaluó sólo 70%. Ello, combinado con la liberación de restricciones a las importaciones, estimuló importaciones de bienes durables de consumo que ya en ese año comenzaron a competir -todavía en pequeña medida- con la industria nacional. Por otro lado, el creciente retraso cambiario fue desestimulando las exportaciones agropecuarias, en particular hacia fines de año (en diciembre renunció el secretario de Agricultura y Ganadería, descontento por la política cambiaria que reducía los ingresos del sector agropecuario).

Resultado combinado de estos factores y de la retracción del consumo interno provocada por la persistencia de la política de bajos salarios, fue que el PIB cayera 3.4% en 1978, y la inversión en 10.9%.

En el sector externo, las exportaciones continuaron incrementándose, mientras que la recesión reducía las importaciones, por lo que volvió a obtenerse un superávit comercial récord. El déficit de la cuenta de servicios casi cuadruplicó al registrado en 1977, pese a lo cual se obtuvo también un récord en cuanto a superávit en cuenta corriente y reservas.

Hacia fines de 1978, el gobierno decidió un cambio en su política, que no afectaba al fondo de la misma, ya que ésta siempre había buscado abrir la economía a la competencia internacional. Los cambios fueron anunciados por Martínez de Hoz en un discurso del 20 de diciembre de 1978 ("Medidas de profundización y ajuste del plan económico" ⁽²²⁾).

En la oportunidad, el ministro dijo:

Se han superado las tres graves crisis que afectaban a la economía del país en marzo de 1976, caracterizadas por una hiperinflación, una paralización de la actividad productiva del país y la cesación de pagos externos... La crisis está superada. ⁽²³⁾

Aunque a fines de 1978 la economía otra vez mostraba signos de reactivación, la afirmación -aun si el ministro la matizó diciendo que había todavía tareas por realizar- de que la crisis estaba superada fue completamente errónea. De hecho,

(22) Cfr. su texto completo en De Pablo, pp. 274 y ss.

(23) Cit. por De Pablo, p. 275.

como se verá más adelante, la política económica estaba sentando las bases para una nueva crisis, frente a la cual la de 1975 resultaría relativamente irrelevante.

En el discurso mencionado, Martínez de Hoz anunció un nuevo esquema antiinflacionario: los salarios, los precios y tarifas del sector público y el tipo de cambio crecerían en lo sucesivo por debajo de la inflación (de hecho, los salarios lo venían haciendo desde 1976, y el tipo de cambio desde 1977). Se anunció además una importante baja en los niveles de protección. De esa forma, se pretendía desacelerar la inflación.

La política de sobrevaluación del peso se manifestó en la llamada "tablita cambiaria", según la cual el Banco Central fijaba con meses de adelanto la paridad peso/dólar, con un deslizamiento diario muy inferior a la tasa de inflación. Aplicada desde diciembre 20 de 1978 hasta febrero 2 de 1981, la política de sobrevaluación preanunciada del peso tuvo severas consecuencias tanto sobre la actividad industrial como sobre el balance de pagos, sin que se lograra reducir significativamente la inflación.

En 1979 el tipo de cambio creció "sólo" un 62%, mientras que los precios al consumidor crecieron 140%. El masivo ingreso de capitales de largo plazo (más que duplicó al de por sí alto registrado en 1978) y el superávit comercial hicieron expandir la oferta monetaria a un ritmoligeramente más alto que el de

los precios. La expansión monetaria y el crecimiento de las exportaciones permitieron una recuperación del ritmo de crecimiento del PIB, que alcanzó a 6.7%. Los efectos lesivos para la industria nacional resultantes de la desprotección arancelaria y de la creciente sobrevaluación del peso no se habían hecho notar todavía con toda su fuerza. Los salarios reales medios experimentaron una leve mejoría.

Las exportaciones crecieron durante el año, pero las importaciones lo hicieron a ritmo mucho más rápido, por lo cual, aunque siguió siendo importante, se erosionó el superávit comercial. La cuenta de capital volvió a registrar fortísimas entradas de capital especulativo a corto plazo, lo que permitió -otra vez- casi duplicar las reservas. Sin embargo, la deuda externa, en particular la privada, comenzó a crecer a ritmo sumamente rápido. Según Schvarzer, las amplias reservas del Banco Central, basadas en el endeudamiento externo, garantizaban a los tomadores locales de crédito externo de corto plazo (swaps) la inmediata disponibilidad de su capital en dólares. ⁽²⁴⁾

Los efectos negativos de la sobrevaluación del peso, la apertura de la economía y el creciente endeudamiento externo se hicieron claramente notorios en 1980.

La apertura de la economía, profundizada a partir de octubre de 1979, y las altas tasas de interés, que fueron positivas desde el último trimestre de 1979 hasta marzo de 1981,

(24) Cit. por Jozami, p. 172.

provocaron una contracción del producto industrial, que cayó 3.8% en 1980. La caída del PIB industrial fue compensada por aumentos en otros sectores, por lo que el PIB global registró en 1980 todavía un crecimiento de 1.6%, y la inversión creció 3.6%. Los precios al consumidor crecieron 87.6%, y M1 algo más, mientras que la devaluación fue sólo del 24% en el año. Continuó la tendencia a una moderada recuperación de los salarios reales medios.

Además del decremento del PIB industrial, la política aperturista provocó, luego de varios años de superávits, un grave deterioro de las cuentas externas. Las exportaciones permanecieron prácticamente estancadas, ya que el tipo de cambio no las estimulaba. Las importaciones crecieron notoriamente (56%), y productos importados de todo tipo inundaron el mercado nacional, produciéndose un importante déficit comercial. El déficit de la cuenta de servicios se incrementó, y se produjo un muy importante saldo negativo en la cuenta de capital. Las reservas disminuyeron en 2670 MD y la deuda externa pegó un salto significativo.

Por otro lado, el sobredimensionado sistema financiero entró en crisis. En marzo de 1980 el Banco Central tuvo que disponer la liquidación del Banco de Intercambio Regional (BIR), que desde una secundaria posición como banco de provincia se había convertido en pocos años, gracias a las elevadas tasas de interés

que pagaba a sus depositantes, en el primer banco privado del país. A la del BIR siguió la liquidación de otras entidades. En otras más se registraron dificultades cuando el público, temeroso por el destino de sus ahorros, comenzó a retirar depósitos. Además, por otro lado, el público comenzó a considerar que una devaluación sería una de las primeras medidas a adoptar por el nuevo gobierno dictatorial que debería iniciarse a fines de marzo de 1981, y ello presionó compras especulativas de dólares y otras divisas, así como la fuga de capitales.

Balance del quinquenio

Los objetivos prioritarios declarados de la política económica de Videla - Martínez de Hoz fueron abatir la inflación, superar la crisis del sector externo y de su financiamiento, y lograr la reactivación económica sobre bases firmes y auténticas. El recuento año por año hecho hasta aquí muestra que ninguno de los tres objetivos se cumplió. En cuanto a la inflación, podemos concluir que eliminarla totalmente nunca fue objetivo real de la dictadura, ya que la misma permitía mover los precios relativos según conviniese en cada momento, en general contra los intereses de los asalariados. La crisis del sector externo, que en algún momento pudo parecer superada gracias a los importantes superávits comerciales que se estaban obteniendo, volvió a producirse debido a la sobrevaluación del peso, las acrecidas e innecesarias importaciones, el endeudamiento externo y la fuga de capitales. La reactivación no llegó a darse más que en efímeros momentos.

En efecto, los resultados de las políticas económicas aplicadas durante el quinquenio de Martínez de Hoz (marzo de 1976 a marzo de 1981), fueron en general negativos. Tal vez el único logro fue la conservación de aceptables niveles de empleo posibilitados por los bajos salarios reales. Los demás principales indicadores económicos (producto, inversión, cuentas externas, nivel de precios, déficit público) tuvieron altibajos,

aunque con tendencia al deterioro a medida que avanzaba el quinquenio (Cuadros A- 14 y A-15).

La tasa de crecimiento anual del PIB entre 1976 y 1980 fue de sólo 2.1%, contra 3.0% de los años 1973-1975 (gobierno peronista) y 4.3% de la anterior dictadura militar. En 1980, el PIB per cápita era similar todavía al obtenido en 1975. El rezago productivo se hacía particularmente evidente en el sector de la industria manufacturera: el PIB manufacturero se había reducido en términos absolutos respecto de 1975 (véase Cuadro A-16).

La inversión tuvo un moderado crecimiento al inicio del quinquenio (Cuadro A-14), debido a que el mantenimiento de un nivel relativamente alto de inversión pública se hizo necesario en 1976, 1977 y la primera parte de 1978 para no agravar intolerablemente la recesión y construir la infraestructura necesaria para el campeonato mundial de fútbol de 1978, que se constituyó en balcón propagandístico de la dictadura.

La inversión bruta fija total creció al 6.5% anual durante el período 1976-1979, con lo que la relación entre inversión bruta y PIB pasó del 23% registrado en el período 1970-1975 al 25% en el período 1976-1979. La inversión pública pasó a representar el 44.4% del total de la inversión fija en el período 1976-1979, contra el 34.9% registrado en 1970-1975, lo que se debió a que registró un crecimiento medio anual de 8% durante los años de la dictadura. La inversión privada, en cambio, no creció.

A fines de 1978, Martínez de Hoz anunció un cambio de rumbo, más acorde con la filosofía económica del gobierno; la inversión pública, dijo, había bajado del 18% del PIB registrado en 1976 a 11.5% en el trienio 1976-1978, y agregó: "Quisiéramos... que haya una mayor inversión privada y una menor inversión pública." (25)

La tasa de desempleo descendió del 4.8% en 1976 al 2.3% en 1980 (Cuadro A-14), lo que no deja de ser sorprendente para años de reducción del nivel de la actividad económica.

Los bajos niveles de desempleo pueden atribuirse a varias razones. La primera de ellas es que el gobierno ofreció toda clase de estímulos a las empresas para que no redujesen sus nóminas; de ellos, el principal fueron los bajos salarios reales que se estaban pagando. Por otro lado, parece haberse registrado en el período una fuerte emigración, tanto de mano de obra calificada argentina, como de mano de obra no calificada proveniente de países limítrofes que en esos años retornó a sus lugares de origen. Además, cantidad de ex-trabajadores industriales fueron lanzados a las filas de un subempleo disfrazado que en Argentina fue bautizado con el nombre de "cuentapropismo". Aldo Ferrer estima que los trabajadores que se retiraron del mercado de trabajo asalariado por esta razón, sumados a los que se retiraron del mismo en función de los bajos salarios (amas de casa, estudiantes y otros eventuales trabajadores marginales), serían unas 800,000 personas, esto es, el 10% de la fuerza de trabajo asalariada. (26)

(25) Cit. por De Pablo, p. 285.

(26) Ferrer, 1982, pp. 116-117.

Otras estimaciones hablan de que al finalizar la dictadura militar en 1983, se había registrado una disminución de 1,000,000 en el número de obreros industriales.

Si el desempleo se mantuvo en un nivel bajo, la participación de los asalariados en el ingreso nacional se redujo significativamente durante el período, tanto por la reducción del número mismo de trabajadores asalariados como por la fuerte caída del salario real. Esta participación declinó del 48 al 35% en el período 1976-1979. En la medida en que la inversión privada se mantuvo estacionaria durante el período, es evidente que esta masiva transferencia de ingresos desde los asalariados a los sectores del capital se tradujo básicamente en un incremento del consumo suitario y en ahorros destinados al circuito especulativo que floreció en esos años.

La reforma financiera de mediados de 1977 tuvo como principal finalidad la desregulación del sistema bancario, permitiendo la proliferación de entidades y dando auge a la intermediación financiera bancaria y no bancaria, alimentada en muchos casos por fondos provenientes del exterior atraídos por las altas tasas que se podían obtener en las plazas argentinas. En marzo de 1976 los bancos oficiales absorbían el 50% de los depósitos, y los bancos extranjeros el 15%; los bancos privados del interior controlaban un 12%, y el resto era manejado por los

bancos privados de la capital. Para marzo de 1980, las proporciones se habían modificado significativamente: los bancos oficiales controlaban el 35% de los depósitos, los extranjeros el 9% y los privados del interior el 25%. El crecimiento de los bancos privados del interior, mayoritariamente medianos y pequeños y generalmente ligados a grupos empresariales, se debió a sus agresivas políticas de captación y a las altas tasas que pagaban a sus depositantes. La proliferación de entidades y lo riesgoso de sus posiciones llevaron al sistema a la crisis de 1980 y a la desaparición de diversas entidades, en un proceso que todavía continúa (Véase cuadro A-26).

El crecimiento del sector financiero estuvo muy ligado a las cuentas externas. Se calcula que durante el periodo 1977-1979 la entrada neta de capitales autónomos fue superior a los 7,000 MD, de los cuales más de 90% correspondió a préstamos financieros a los sectores privado (5,000 MD) y público. ⁽²⁷⁾

Durante la primera parte del período 1976-1980, la balanza comercial registró una notoria mejoría debido al crecimiento de las exportaciones agropecuarias, mientras que las importaciones se mantenían estables. Influyeron en el crecimiento de las exportaciones agropecuarias tres excelentes cosechas sucesivas obtenidas a partir del ciclo agrícola 1975-1976 y el aumento registrado en esos años en los precios internacionales. De esa manera, entre 1976 y 1978 se acumuló un superávit comercial de casi 5,000 M D.

(27) Cfr. Ferrer, p. 120.

A fines de 1979 la situación comenzó a cambiar debido a que las exportaciones se estancaron (dos cosechas débiles sucesivas influyeron en ello) y a que prácticamente todos los rubros pasivos del balance de pagos se vieron incrementados como consecuencia de la sobrevaluación del peso.

Crecieron las importaciones y los gastos de argentinos en el exterior, y también los servicios de la deuda externa presionados al alza por la suba de las tasas internacionales de interés. De esta forma, para el último trimestre de 1979 la cuenta corriente arrojó déficit por primera vez en el período considerado, para hacerse en 1980 francamente negativa (véase cuadro A-15).

Pese a que uno de los objetivos declarados de la política económica fue la lucha contra la inflación, el alza de los precios siguió siendo una constante durante los años considerados. La reducción del salario real y de la magnitud del déficit público, el rezago del tipo de cambio en relación a los precios internos y la apertura de la economía a la competencia internacional fueron algunos de los mecanismos ensayados para contener la inflación, pero que no tuvieron éxito porque no atacaron ni las causas estructurales de la inflación ni las causas político-psicológicas de la misma. En resumidas cuentas, no se superaron las distorsiones de la estructura productiva que producen tensiones inflacionarias (como, por ejemplo, el hecho de que buenos

precios en el mercado internacional de alimentos producen automáticamente un crecimiento del costo de vida interno, dado que los alimentos son el principal exportable argentino) ni tampoco se anuló el poder de los grupos oligopólicos que tienen capacidad de incidir efectivamente en la fijación de precios relativos como modo de defender su cuota de participación en el ingreso nacional. Y además, se la mantuvo siempre como instrumento de ajuste que permitía mover los precios relativos, lo que por regla general se hizo contra los intereses de los asalariados.

El balance de la política económica del primer quinquenio de la dictadura no puede soslayar que durante el período se produjo un notable cambio estructural: se redujo la participación de la industria en el producto, se redujo el número de obreros asalariados, se expandieron notablemente el sector financiero y toda suerte de actividades de intermediación financiera y de tipo especulativo, se redujo la participación de las manufacturas en las exportaciones, se inundó el mercado interno con todo tipo de mercancías importadas, se concentró la propiedad y el ingreso. Ferrer resume así este proceso:

De estos cambios estructurales sobrevivirían las empresas más fuertes (algunas pocas nacionales y extranjeras) dentro de una economía más simple y especializada conforme a sus ventajas comparativas. La actividad primaria sería

una beneficiaria natural de este proceso. Sin embargo, importantes grupos económicos tradicionales y, en gran medida, empresas extranjeras, están vinculadas a la estructura económica que emergió de la industrialización y la sustitución de importaciones de las últimas décadas. De allí que la actual política de liquidación industrial sacrifica a unos más que a otros pero, en definitiva, empresas grandes y chicas, nacionales y extranjeras, sufren el impacto de la contracción del mercado interno y la revaluación del peso... Por otra parte, el mismo sector agropecuario... está afectado por el deterioro de los precios relativos de la producción comercializable internacionalmente, resultante de la sobrevaluación del peso.

La racionalidad de la actual política económica argentina no puede encontrarse identificado beneficiarios y perjudicados. Se trata, esencialmente, de un esquema ideológico inspirado en una visión tradicional, preindustrial, de la Argentina. Este esquema pretende revertir la estructura productiva a un esquema más simple, menos diversificado, de un poder económico más concentrado, como fue la Argentina hasta 1930. (28)

(28) Ibidem, p. 125.

11. 1981: estalla la crisis

Durante el quinquenio de Martínez de Hoz la actividad manufacturera había sido deprimida por la competencia extranjera y por la depresión del mercado interno debida a la fuerte baja del salario real. En 1980 el balance de pagos se había deteriorado por la caída de las exportaciones y el alza de las importaciones, así como por los gastos de los argentinos en el exterior y la fuga de capitales, estimulados todos estos fenómenos por la sobrevaluación del peso. Las dificultades externas se agudizaron por el servicio de la abultada deuda que se contrajo con la finalidad de incrementar las reservas del Banco Central y poder así mantener bajo el valor del dólar en el mercado cambiario local.

La dupla Videla - Martínez de Hoz, cuya gestión terminaba el 31 de marzo de 1981, había postergado la adopción de medidas correctivas, y muy en especial quiso transferir a la venidera administración la decisión -evidentemente necesaria- de devaluar. Sin embargo, para principios de 1981 la situación externa se había deteriorado tanto que Martínez de Hoz no tuvo otra solución que alterar su "tablita cambiaria" y disponer una devaluación no anunciada del peso en febrero 2. La nueva "tablita" previó una devaluación adicional, hasta agosto de 1981, de entre 32.7 y 35.2%, que fue ampliamente sobrepasada por la realidad.

La CEPAL describe la situación así:

En 1981, la Argentina debió encarar el ajuste de sus cuentas externas, desequilibradas durante la vigencia de la política de tipo de cambio preanunciado y de liberalización de las transacciones con el exterior. ⁽²⁹⁾

Según José María Dagnino Pastore el severo desequilibrio externo se debió a la sobrevaluación del peso resultante del infructuoso intento de utilizar una tasa de cambio preanunciada y declinante como mecanismo antiinflacionario. Cuando el experimento terminó, Argentina sufría de los siguientes principales problemas económicos:

- una deuda externa de 29000 MD (equivalente a 3.6 años de exportaciones), 51% de la cual a plazo menor de doce meses;
- un déficit de cuenta corriente de 4,855 MD en 1980, de los cuales 2,760 MD correspondieron a pagos de utilidades e intereses;
- ingresos fiscales en declinación, que cubrieron sólo 56% de los gastos públicos en el último trimestre de 1980;
- un significativo salto en el déficit total del sector público a partir de octubre de 1980;
- generalizadas bancarrotas empresariales, principalmente en la manufactura y la construcción;
- iliquidez e insolvencia generalizada en las instituciones financieras;
- las etapas iniciales de una fase recesiva del ciclo

(29) Estudio 1982, p. 1.

económico. (30)

Ante esta situación, el flamante gobierno del general Roberto Viola, por intermedio de su ministro de Economía Lorenzo Sigaut, adoptó medidas, en especial la devaluación brusca del peso y la rebaja de las tasas reales de interés hasta hacerla negativas en un contexto de inflación acelerada, que se apartaron de la línea del quinquenio de Videla-Martínez de Hoz.

Entre las medidas inicialmente adoptadas por Sigaut fueron fundamentales el abandono de la "tablita cambiaria" y una devaluación del 28%, dispuestas el primero de abril. La devaluación fue compensada con un aumento en las retenciones a la exportación. Se anunció que en lo sucesivo la paridad se modificaría en función de la evolución del comercio exterior.

El 8 de mayo se adoptó una serie de medidas destinadas a reducir el déficit fiscal: congelación (en términos nominales) de todas las partidas del presupuesto vigente, excepto las correspondientes a remuneraciones; suspensión de todos los nuevos programas de gasto; congelación de las plazas vacantes en la administración pública por el resto del año; constitución de una comisión para estudiar la privatización o liquidación de diversos organismos públicos.

Se buscó aliviar la situación financiera de las empresas, la mayoría de las cuales estaba sufriendo los efectos de las altas tasas de interés vigentes y de la contracción de las

(30) Dagnino Pastore, pp. 7-8. Algunas cifras de Dagnino las hemos ajustado con datos de CEPAL.

ventas. En junio se aprobó la Ley de Reembolso Fiscal según la cual el Estado devolvería a las empresas que invirtieron en bienes muebles amortizables entre 10 y 35% de esas inversiones. Se aprobó también un plan de facilidades de pago y condonación ("blanqueo") de deudas impositivas vencidas. Además, el Estado asumió parte significativa de la deuda externa privada (en diciembre de 1980 representaba 46.8% de la deuda externa total, y en igual mes de 1981 sólo 43.9%) y para mejorar el balance de pagos estimuló a las empresas a tomar nuevas deudas externas. Las principales medidas en este sentido, anunciadas en junio 2, fueron: un seguro de cambio, mediante el cual el Banco Central garantizaba el tipo de cambio al que serían repagados los préstamos financieros externos a empresas privadas que, por un plazo no menor de 18 meses, se contratasen a partir de la fecha; y una compensación especial para el servicio de las deudas externas privadas contratadas o renovadas en los primeros cinco meses del año, que anulaba los efectos del ajuste cambiario del 1 de junio, condicionada a la renovación de estas deudas por un plazo no menor de un año.

El conjunto de medidas adoptadas permitió contener la ola de bancarrotas empresariales que se había desatado desde fines de 1980, pero no evitó una brusca caída del nivel de la actividad económica. En lo externo, se logró a partir del segundo trimestre una recuperación de la balanza comercial, pero la cuenta corriente siguió deteriorada debido a movimientos de capital hacia el exterior provocados por el clima de desconfianza hacia la política del gobierno Viola, considerado inestable

por su carencia de un apoyo sólido entre las fuerzas armadas, y porque los especuladores se refugiaron en el dólar como principal activo financiero ante la baja de las tasas de interés.

El 14 de julio se constituyó la "multipartidaria", un frente de oposición al gobierno militar integrado por los principales partidos políticos del país: la Unión Cívica Radical, el justicialismo, el Partido Intransigente, el Partido Demócrata Cristiano y el Movimiento de Integración y Desarrollo.

El 7 de noviembre la CGT organizó una manifestación callejera, apoyada por la multipartidaria, los partidos de izquierda, las organizaciones de derechos humanos y la Iglesia, para reclamar "paz, pan y trabajo". La manifestación fue saludada por la multipartidaria como "el comienzo de una movilización civil en el país para hacer comprender al gobierno que su tiempo se acabó y que ya es hora de fijar una fecha para las elecciones". (31)

A principios de noviembre se anunció que el general Viola sufría problemas de salud, y que sería remplazado interinamente por el general Liendo. Como el propio Viola diese por mejorada su salud e intentase reasumir sus funciones, la Junta Militar resolvió destituirlo y nombrar en su lugar al jefe del Ejército y hombre fuerte de la situación, general Leopoldo Fortunato Galtieri, quien asumió la presidencia el 22 de diciembre, con lo que terminó la gestión de Sigaut al frente del Ministerio de Economía.

Por otro lado, el 16 de diciembre la multipartidaria exigió la celebración de elecciones, rechazó la "doctrina de seguridad nacional", reclamó clarificaciones sobre la suerte de los detenidos-desaparecidos, y criticó la política económica de los sucesivos gobiernos militares, proponiendo un plan alternativo de reconstrucción y reactivación del mercado interno.

(31) Keesing's, p. 31339.

Resultados

Un examen de la evolución de las principales variables económicas en 1981 arroja resultados negativos. El PIB cayó 6.7%, y el PIB manufacturero se redujo en un significativo 16.0%. La fuerte caída del PIB fue acompañada por caídas de 10.8% del salario medio real del obrero en la industria manufacturera, y del 6% en el caso del salario medio real de los empleados públicos (medidos ambos de diciembre a diciembre). La inflación volvió a acelerarse, alcanzando el IPC un crecimiento de 131.3% de diciembre a diciembre, y el IPM de 180.2% entre los mismos extremos. La desocupación se duplicó del 2.3% promedio de 1980 a 4.5% en 1981.

La severa contracción de la actividad estuvo vinculada a la fuerte caída de la inversión (17.2%) y a una caída menor del consumo (5.0%, con reducciones de 1.3% en el consumo público y del 5.6% en el consumo privado). (Véase Cuadro A-14)

El decremento de la actividad industrial fue tan generalizado que afectó prácticamente todos los rubros. Hubo una caída de 20.1% en el producto de la industria textil, asociada al consumo popular, pero también hubo una baja de 39.0% en la producción de automotores, asociada con el consumo de las clases medias y altas. El producto de las ramas dedicadas a la producción de maquinaria y equipo cayó 28.1%, y las importaciones de bienes de capital se redujeron en 13.9%, lo que indica la magnitud de la caída de la inversión registrada durante el año.

El único logro (parcial) de la política económica aplicada durante el año fue la reducción del déficit comercial, posibilitado por un aumento de 14.0% en las exportaciones y un decremento de 10.2% en las importaciones. La cuenta corriente siguió siendo negativa en el mismo nivel de 1980, esto es, más de 4700 MD. Las medidas adoptadas por el gobierno favorecieron un fuerte ingreso de capital de largo plazo, que se dirigió especialmente al sector privado, lo que permitió mantener el saldo positivo de la cuenta de capital (aunque resultó 30.2% inferior al obtenido en 1980).

Las reservas cayeron en 3,450 MD durante el año, mientras que la deuda externa se incrementó de 27,162 MD a fines de 1980 a 35,671 MD a fines de 1981. Ello representó un incremento de 31.3% en la deuda externa; los pagos de intereses, en momentos en que las tasas internacionales de interés venían subiendo, se incrementaron en 77%, y el total de pagos de servicios a factores se incrementó en 144.7%.

Argentina había entrado en la espiral viciosa del endeudamiento: pedir nuevos préstamos para pagar los anteriores.

12. 1982: profundización de la crisis

Al asumir Galtieri la presidencia, la imagen de la ditadura militar estaba seriamente deteriorada. Se conocía ya públicamente la magnitud y virulencia de la represión ilegal ejercida por el régimen. Se estaba en medio de una severa crisis económica. Se asistía al espectáculo de unas fuerzas armadas divididas por oscuras pugnas intestinas, y que habían dado al país cinco sucesivos presidentes -contando los interinos- en el año.

El ministro de Economía fue Roberto T. Alemann, cuyo programa puede ser caracterizado como una vuelta hacia la ortodoxia monetaria y fiscal. Anunciado el 24 de diciembre de 1981, el programa tenía tres principales objetivos: reducir la inflación, desregular la economía y privatizar las empresas públicas.

Las primeras medidas de Alemann fueron: reunificación del mercado de cambios, lo que de hecho significó una fuerte devaluación de la anterior tasa comercial; levantamiento de los tímidos controles cambiarios introducidos por Sigaut; congelación de salarios, precios y tarifas del sector público; restricción del crédito al sector privado. Se esperaba con ello desalentar la inflación, estimular las exportaciones y evitar nuevas devaluaciones bruscas.

En el primer trimestre de 1982 la tasa de devaluación se redujo al 2% mensual, y la inflación disminuyó, especialmente

si se la mide por el índice de precios mayoristas. Las balanzas comercial y de cuenta corriente arrojaron saldos positivos. El PIB y el PIB manufacturero experimentaron un ligero incremento. El desempleo aumentó y los salarios reales continuaron a la baja, con lo que acumularon una caída de 27.5% desde el tercer trimestre de 1980. Las tasas de interés alcanzaron niveles altamente positivos, y las quiebras empresariales volvieron a aumentar.

En síntesis: el primer trimestre de 1982 mostró una cierta recuperación de la actividad, pero con una evolución de las variables que iba directamente contra los intereses de los trabajadores y los sectores más débiles de la burguesía. Por ello, no debe extrañar que el 30 de marzo de 1982 se realizase una huelga general, por primera vez durante la dictadura.

Las manifestaciones públicas que acompañaron a la huelga fueron reprimidas duramente por la policía.

En esta situación de generalizado y cada vez más visible descontento público, Galtieri recurrió a lo que podemos considerar un "gesto heroico" destinado a generar apoyo popular a la dictadura y a su propia persona: la ocupación de las islas Malvinas, producida el 2 de abril de 1982. Los objetivos buscados se lograron momentáneamente: las islas fueron recuperadas para la soberanía argentina, y se concitó una oleada de apoyo popular a la acción del gobierno en ese sentido. Diversos partidos políticos y asociaciones cívicas y sindicales resolvieron respaldar al

gobierno en la "cruzada patriótica", si bien la mayor parte de ellos se cuidó muy bien de señalar que la unidad nacional en torno al reclamo de soberanía sobre las Malvinas no significaba extender un apoyo irrestricto a la dictadura. Como quiera que sea, Galtieri concitó una oleada de adhesión a su persona y logró que -por unos meses- la lucha antidictatorial pasase a un segundo plano.

En lo económico, el segundo trimestre de 1982, en el que se desarrolló la guerra de las Malvinas, fue crítico. Se aplicó una política monetaria altamente restrictiva, preservando para el sector privado la mayor parte de la limitada creación de crédito. Se produjeron caídas en el PIB, el PIB industrial y los salarios reales. La cuenta corriente volvió a registrar déficit, pese a los controles de cambios y los permisos de importación que habían sido introducidos inmediatamente después de estallar la guerra. Sin embargo, la devaluación no fue tan fuerte como las circunstancias podrían haber hecho esperar: el dólar pasó de una cotización de 11 650 pesos en abril 2 a una de 15 700 en julio 5. Continuó la "compra" estatal de deudas empresariales: el 13 de mayo se anunció la concesión de créditos a bajo interés por parte del Banco Central para que las empresas endeudadas consolidasen su posición financiera.

El 15 de junio terminó la guerra con la rendición de la guarnición argentina en las islas Malvinas, y el 17 Galtieri fue obligado a renunciar por la Junta Militar. Como la Junta no pudo ponerse de acuerdo sobre su sucesor, el Ejército forzó la

designación del general retirado Reynaldo Bignone y la Junta se disolvió temporariamente por el retiro de la Fuerza Aérea y la Marina. El 21 de junio la multipartidaria hizo público un "programa de reconstrucción nacional", demandando el restablecimiento de los derechos constitucionales, el levantamiento del estado de sitio y la libertad de los presos políticos. En lo económico, pedía: expansión del consumo, de las exportaciones y de la inversión, que se harían posibles mediante la elevación de los salarios reales y la baja de las tasas de interés; prohibición temporaria de importar productos factibles de ser manufacturados en el país; incentivos para la agricultura y la industria; reprogramación de la deuda externa; reforma del sistema financiero; incremento del gasto público en salud, educación y vivienda.

Al asumir la presidencia el 1 de julio, Bignone se comprometió a convocar elecciones y devolver el gobierno a la ciudadanía a más tardar en 1984. El ejercicio del poder se había convertido en una papa caliente para los militares: habían llevado el país a la ruina económica, habían reducido enormemente el salario real y lanzado cientos de miles de personas a un "cuentapropismo" no siempre redituable, habían exterminado a entre 15 y 30 mil personas -y la prensa se estaba atreviendo ya a hacerlo público-, y habían finalmente iniciado y perdido una guerra exterior.

José María Dagnino Pastore fue el primer ministro de

Hacienda de Bignone. Según anunció el ministro el 6 de julio, en implícita y seria crítica a Martínez de Hoz, el PIB era a mediados de 1982 apenas 2% más alto que el de 1974, y la producción industrial se situaba en el nivel obtenido ya en 1960. El número de obreros industriales era 23% menor que en 1970, y la utilización de la capacidad instalada alcanzaba a sólo el 63%. El desempleo había alcanzado al 6%, el nivel más alto del último quinquenio, y el consumo per cápita había caído 8% en los últimos tres años, mientras continuaba la racha de quiebras empresariales. La deuda externa sobrepasaba los 35,600 MD, con pagos anuales de intereses por 4,500 MD y atrasos en el servicio por un total de 2,500 MD..

Según el propio Dagnino Pastore, ⁽³²⁾ su programa, comparado con el de Alemann, era ecléctico y poco ortodoxo. Ponia énfasis en superar la recesión y evitar una quiebra generalizada. Se introdujeron controles de precios, se buscó aliviar el problema de las deudas privadas internas, y ante las crecientes presiones sindicales se otorgaron incrementos salariales relativamente generosos.

Entre las principales medidas tomadas por Dagnino se cuentan:

- devaluación parcialmente compensada, ampliación de las restricciones (permisos) a la importación, regulación a los pagos externos, establecimiento de precios de referencia para evitar sub- o sobre- facturación, mantenimiento

(32) Dagnino Pastore, p. 13.

delos controles cambiarios de guerra, creación (julio 6) de un mercado dual de cambios, con una tasa oficial y una tasa financiera (la paridad oficial cayó inmediatamente de 15,700 a 20,000 pesos por dólar, y el tipo financiero se situó en 26,800; para fines de julio, en el mercado paralelo el dólar se cotizaba en unos 60,000 pesos).

- acuerdo de precios con más de mil empresas líderes, que contendrían el alza de sus precios a cambio de diversas ventajas financieras;
- gradual incremento de los precios y tarifas del sector público, reducciones presupuestarias y reducción del peso del servicio de la deuda interna sobre el sector público (para lo cual la inflación fue el principal instrumento); se dispuso también un sensible incremento de los salarios del sector público, que habían sido congelados por Alemann;
- reforma financiera que buscaba reintroducir un control firme del Banco Central sobre las actividades financieras y extender los plazos y reducir las tasas de interés de las deudas privadas.

Coherentemente con lo anterior, el primero de julio se anunció una reforma financiera conocida como "Plan Cavallo", por el nombre del presidente del Banco Central en esos momentos, Domingo Cavallo. Básicamente, se segmentaban los depósitos

bancarios: habría un tramo de tasa de interés regulada por el Banco Central, con un encaje de 100%, y un tramo a tasa libre. El Banco Central comenzó a extender redescuentos a los bancos, los cuales los utilizaron para refinanciar los créditos a las empresas a varios años de plazo y a tasas reguladas. En opinión de algunos analistas, en el contexto de alta inflación reinante, esto significó la compra de la deuda privada por el Estado (Banco Central).⁽³³⁾

Las medidas de Dagnino Pastore y Cavallo sentaron las bases para una tímida recuperación. En efecto, en el tercer trimestre de 1982 el PIB creció 1.3% (caída de 4.8% en el trimestre anterior); el PIB manufacturero creció 9.8% (caída de 7.6%). El desempleo descendió, y los salarios reales se recuperaron en un 2.9%. El ligero incremento del poder adquisitivo y del número de los asalariados se combinó con la baja de las tasas de interés para producir una moderada reanimación de la economía.

La baja de las tasas de interés tuvo diversos efectos. Numerosos fondos salieron del circuito financiero para ser colocados en activos físicos, en monedas extranjeras o simplemente en bienes de consumo. Como las tasas eran inferiores a la inflación, las deudas privadas fueron reducidas ("licuadas") en un monto que se estima en 30% de las mismas, lo que permitió -junto

(33) Peláez, pp. 111-114.

con el estiramiento de los plazos- mejorar la situación financiera de las empresas. El refugio de muchos fondos especulativos en el dólar llevó a una disparada de la divisa en el mercado financiero y a la ampliación de la brecha con el mercado oficial, que desestimuló las exportaciones y provocó toda suerte de maniobras especulativas en el comercio exterior.

Hubo un empeoramiento de la cuenta corriente, que fue compensado con esfuerzos para obtener créditos externos y repararlos con bonos gubernamentales a largo plazo. Se logró mantener la posición de reservas, al costo de incrementar sensiblemente la deuda externa.

Aunque la política de Dagnino Pastore logró una moderada recuperación del salario real y de la actividad económica, dio lugar también a la aceleración de la inflación y al deterioro de las cuentas externas debido en gran parte a la "brecha" entre el tipo de cambio oficial y el financiero (en el tercer trimestre, los precios crecieron a un promedio de 16% mensual). El 24 de agosto Dagnino Pastore renunció, y fue remplazado por Jorge Wehbe. Simultáneamente el presidente del Banco Central, Domingo Cavallo, fue remplazado por Julio González del Solar.

Pronto se hizo evidente que Wehbe volvería a la ortodoxia: renegociación de la deuda externa con intervención del FMI, devaluación del tipo de cambio oficial y unificación del mercado cambiario, suba de las tasas reales de interés, restricción presupuestaria, estuvieron entre sus principales medidas. Sin embargo, Wehbe no logró contener los salarios, ya que la presión sindical

desbordaba las posibilidades de control del gobierno.

El 13 de septiembre se devaluó la tasa oficial de 25 570 a 26 850 pesos por dólar, y se dispuso cursar el 15% de cada operación de comercio exterior según la tasa financiera (que en ese momento era de 39 000 pesos por dólar), en medida encaminada a que los exportadores obtuviesen mejores precios en moneda nacional y que apuntaba hacia la unificación del mercado cambiario.

La CGT, dividida en esos momentos en dos ramas, amenazó con una huelga general, por lo que el gobierno concedió importantes aumentos y bonificaciones salariales y disminuyó el IVA sobre diversos productos de consumo popular. La rama conciliadora de la CGT (CGT-Azopardo) levantó la huelga que tenía programada para el 23 de septiembre, pero la combativa CGT-Brasil igualmente llevó a cabo una huelga y manifestación callejera el 22 de septiembre.

El gobierno decidió introducir controles de precios sobre la leche y el pan, y vedó el consumo de carne en los restaurantes durante dos días de la semana. Se elevaron las tasas de interés, quedando las tasas pasivas en un nivel ligeramente negativo, y las activas en un nivel -también ligeramente- positivo.

En septiembre se iniciaron negociaciones con el FMI, que puso como condición previa que Argentina y Gran Bretaña levantasen mutuamente las restricciones financieras que se habían impuesto durante la guerra de las Malvinas, lo que fue cumplido el 15 de septiembre.

En octubre 27 Wehbe anunció un conjunto de medidas de política económica que constituyeron la base para el futuro convenio stand-by con el FMI. El déficit presupuestal debería reducirse a 8% del PIB en 1983 y 5% a principios de 1984. Se reunificaría el mercado de cambios (lo que se concretó el 1 de noviembre, con una tasa única de 39 000 pesos por dólar). Se intentaría obtener un crecimiento del PIB de al menos 5% en 1983, con alzas en el nivel de empleo y en los salarios reales, y se buscaría contener la inflación en un nivel no superior a 160% en 1983. (34)

En los primeros días de noviembre se llegó a un acuerdo con los bancos británicos para postergar por seis meses el pago de 440 M D de deuda vencida entre abril y septiembre, que no habían sido pagados por la guerra. Ello permitió suscribir un acuerdo en principio con el FMI. Como la aprobación formal del mismo se dilatase, Argentina abrió negociaciones con el BPI y con los 325 bancos acreedores para obtener préstamos-puente de 450 M D y 1 100 M D respectivamente. El préstamo de los bancos acreedores fue otorgado el 31 de diciembre, junto con el compromiso de otorgar otros 1 500 MD a lo largo de los cinco años venideros. El préstamo del BPI y la aprobación por el FMI de su convenio con Argentina, se efectuaron en enero de 1983.

(34) Keesing's, 32066.

Durante el segundo semestre de 1982 se presentó un nuevo problema en relación con la deuda externa: comenzaban a vencer los masivos swaps privados que habían sido contratados con estímulo oficial y seguro de cambios durante 1981.

El gobierno ofreció a los titulares de seguros de cambio la opción de renovar los préstamos renegociando directamente con el acreedor o de transferir la deuda al Estado argentino. En este último caso, el gobierno refinanciaría la deuda mediante la entrega a los acreedores de títulos en moneda extranjera a cinco años de plazo, por un total de 5 500 MD. Los swaps fueron refinanciados con una operatoria similar, entregándose bonos a tres años.

La ola de agitación sindical continuó. El 6 de diciembre se efectuó una masiva huelga general dispuesta ahora por las dos ramas de la CGT, que exigían aumentos salariales, revitalización de la industria, seguro de desempleo y retiro de los interventores militares de los sindicatos. La exitosa huelga general vino a sumarse a una serie de actos y manifestaciones callejeras organizados por los partidos políticos y las organizaciones de derechos humanos, que reclamaban elecciones y clarificaciones sobre la suerte de los miles de detenidos-desaparecidos.

En estas condiciones de lucha sindical, los trabajadores obtuvieron durante el cuarto trimestre de 1982 un importante incremento (17.2%) de los salarios reales, y la adopción de una suerte de seguro de desempleo que entraría en vigor en 1983.

Resultados

El balance general de las sucesivas políticas económicas adoptadas durante 1982 arroja resultados tan o más negativos que los del año anterior. El PIB global cayó 6.3%, y el PIB manufacturero bajó 4.7%. El salario real mejoró (diciembre a diciembre) 5.0% en la industria manufacturera, pero cayó 5.3 % para los empleados públicos.

El índice general de desocupación se incrementó ligeramente (de 4.5% en 1981 a 4.8% en 1982), pero a fines de año manifestó una tendencia a declinar en todas las ciudades donde se mide el desempleo. Coherentemente, los índices de ocupación en la industria manufacturera y en el sector público mejoraron ligeramente a lo largo del año.

La inflación se incrementó respecto de 1981: el IPC creció 209.7% de diciembre a diciembre, el IPM lo hizo en 311.3%, y la masa monetaria en 222.5%.

En la retracción de la actividad económica influyeron las caídas de la inversión y del consumo, que disminuyeron por segundo año consecutivo. La inversión bruta fija disminuyó en 24.6% durante 1982, y el consumo en 8.8% (0.5% correspondió al consumo gubernamental y 10.2% al consumo privado). En términos generales puede afirmarse que el segundo semestre mostró una tendencia hacia la recuperación.

Al igual que en 1981, la recesión golpeó prácticamente todas las ramas industriales, con excepción de las ligadas a la

siderurgia y la metalurgia, que encontraron buenas oportunidades en la exportación, y la fabricación de tractores, que se recuperó de la fuerte caída de 1981.

Se obtuvo un resultado positivo (2763 MD) en la balanza comercial. La drástica caída de las importaciones (42.4%), vinculada con la recesión interna, compensó ampliamente la caída más moderada que también registraron las exportaciones (16.6%), causada esta última por la abrupta baja de los precios de exportación (12% en promedio), y permitió obtener un saldo comercial positivo (2763 MD). La cuenta corriente continuó siendo negativa, por el abultado pago de intereses sobre la deuda externa (4 930 MD). En la cuenta de capital se obtuvo un saldo positivo que prácticamente duplicó al del año anterior, gracias a las políticas de reprogramación de la deuda privada. Sin embargo, el superávit de la cuenta de capital no alcanzó a compensar el persistente déficit de la cuenta corriente, por lo que las reservas netas de divisas disminuyeron en 255 MD a lo largo del año, mientras que la deuda externa se incrementó en 7 963 MD. (Cuadro A-15.)

13 1983: tímida recuperación

La conducción de la política económica intentada por el gobierno de Bignone estuvo signada por la transitoriedad, por las presiones de sectores políticos y sindicales y por la intención gubernamental de no exacerbar las tensiones políticas que signaron los últimos meses de la dictadura. El 28 de febrero de 1983 Bignone anunció que el 30 de octubre del mismo año se realizarían elecciones generales, y que el poder sería entregado al candidato ganador a más tardar a fines de 1984 (la fecha de transferencia del gobierno fue adelantada, luego de las elecciones, al 10 de diciembre de 1983).

El 24 de enero el FMI anunció finalmente la aprobación del convenio stand-by con Argentina, que se había venido negociando desde septiembre de 1982. El stand-by sería por 1,500 millones de DEG's (unos 1,620 MD), tendría una vigencia de 15 meses, y estaría sujeto a una condicionalidad que había sido anunciada como propia política económica del gobierno argentino el 27 de octubre de 1982. El servicio financiero ampliado del FMI otorgó también 520,100,000 millones de DEG's (unos 561.7 MD) para compensar la caída de las exportaciones agrícolas.

El 27 de enero, el BPI anunció la concesión del préstamo-puente solicitado, aunque reducido a 500 MD, ya que el Banco de Inglaterra decidió no participar en él (los bancos británicos que participaron en el préstamo-puente comercial del 31 de

diciembre de 1982 recibieron serias críticas de la prensa y la opinión pública inglesas).

En un comunicado de prensa emitido el 24 de enero, el FMI evaluó la situación económica y el programa de ajuste de Argentina en los siguientes términos:

Argentina enfrenta una difícil situación económica.

En los pasados dos años declinó la producción, se aceleró la inflación, se registraron grandes déficits de balance de pagos, se produjeron sustanciales acumulaciones de atrasos en los pagos, y surgieron serios problemas para servir la deuda.

El programa financiero que el stand-by apoya está dirigido a obtener una mejoría en la balanza de pagos, una marcada reducción de la inflación y una recuperación de los sectores productivos de la economía.

El fortalecimiento de las finanzas del sector público es crucial en el esfuerzo de ajuste. Los requerimientos de préstamos del sector público no-financiero deberán ser reducidos de más de 14 por ciento del PIB en 1982 a 8 por ciento del PIB en 1983 y 5 por ciento del PIB durante el primer trimestre de 1984. El mejoramiento general de las finanzas públicas se basará en más altas recaudaciones de impuestos a la importación y al consumo, ajustes de los precios y tarifas del sector público, un fortalecimiento de la administración impositiva, y en

un recorte de los gastos corrientes tanto en el gobierno general como en los gastos de operación de las empresas estatales.

El programa monetario contempla una gradual reconstitución de los balances monetarios reales mediante el apropiado manejo de las tasas de interés y la restricción de la expansión del crédito interno, y es consistente con la desaceleración de la inflación y las metas generales para el balance de pagos. Se proyecta que el déficit en la cuenta corriente del balance de pagos declinará de 4.5 por ciento del PIB en 1982 a alrededor de 1.5 por ciento del PIB en 1983, principalmente sobre la base de una cosecha grandemente mejorada en 1982-83, y será reducido adicionalmente en 1984; un cambio de signo en la cuenta de capital también está previsto. El mejoramiento del balance de pagos permitirá eliminar los atrasos en los pagos para mediados de 1983.

Se espera que las políticas financieras contempladas en el programa tengan un significativo efecto en la reducción de las expectativas inflacionarias y al mismo tiempo permitan alguna recuperación del producto en 1983. Las políticas externas destinadas al rápido crecimiento de las exportaciones del sector no tradicional se basan principalmente en el mantenimiento de una política cambiaria realista y apoyarán la recuperación y el crecimiento

del ingreso de las exportaciones agrarias. (35)

Por su lado la CEPAL describe así el acuerdo con el FMI:

Este acuerdo comprendía una reducción gradual de la tasa de crecimiento de los precios, conjuntamente con una leve recuperación del producto y de los salarios reales. No se preveían cambios abruptos en los precios relativos: habría un moderado aumento en las tarifas de los servicios públicos y las tasas de interés y los tipos de cambio acompañarían la evolución de los precios. También se contemplaba la reducción del déficit fiscal y una gradual desaceleración de la expansión monetaria. (36)

El programa acordado con el FMI quedó desbordado ya en los primeros meses del año. Los precios crecieron más que lo previsto, especialmente en el segundo semestre. Las medidas de represión de la actividad gremial fueron aligerándose en esos meses de transición política, y los sindicatos pudieron obtener importantes aumentos de los salarios reales. El desdoblamiento del mercado financiero llevó a que en el mercado oficialmente regulado las tasas de interés fuesen negativas, mientras que eran fuertemente positivas en el mercado no regulado y en el cada vez más amplio mercado extrabancario.

Si bien creció el saldo positivo de la balanza comercial, el déficit de la cuenta corriente también creció (moderadamente)

(35) Keesing's, pp. 32066-67.

(36) Estudio 1983, p. 1.

debido a los elevados pagos de intereses sobre la deuda externa. La renegociación de la deuda enfrentaba serias dificultades, tanto en el exterior como en la propia Argentina, donde llegó a darse el caso de que un juez ordenase la detención del presidente del Banco Central.

Renegociación de la deuda

El 7 de marzo el Banco Central anunció que suspendería indefinidamente el repago de préstamos de corto plazo que por unos 1500 MD vencerían en los próximos meses. Estos habían resultado de la "compra" de deudas privadas efectuada durante 1982, y en su mayoría consistían en swaps a la elevada tasa de 2.75 puntos sobre Libor. El anuncio, además de dificultar las negociaciones con la comunidad financiera internacional, amenazó con interrumpir la liberación de las cuotas del convenio con el FMI.

El 1 de junio el Banco Central anunció que se había logrado un acuerdo para refinanciar los 1,500 MD en swaps: el grueso de los mismos sería pagado en cuatro cuotas semestrales después de un período de gracia de dieciocho meses, y el remanente sería reprogramado a lo largo de quince meses.

Al mismo tiempo, el gobierno buscaba concretar el préstamo adicional de 1,500 MD, que se fue demorando por diversas razones: desconfianza de los acreedores, continuados atrasos argentinos en el servicio de la deuda existente, oposición del gobierno británico a que bancos ingleses participasen en la nueva operación si no eran levantadas previamente las restricciones todavía vigentes a las operaciones de compañías británicas en Argentina. Levantadas éstas en agosto 11, el acuerdo de refinanciación fue firmado en agosto 15. La fecha y forma en que se materializó el acuerdo, así como su contenido, sugieren la existencia de un "club de acreedores" que constituyen el FMI, el Banco Mundial, el BPI, la "comunidad financiera internacional" (los bancos privados acreedores) y los Estados industrializados. En este caso particular, se reveló plenamente la concatenación de intereses entre el FMI, los acreedores privados y el gobierno británico.

El acuerdo con los bancos privados disponía principalmente:

- Un préstamo de 1,500 MD, otorgado por un consorcio de 263 bancos a una tasa de 2.25 puntos sobre Libor, con un

período de repago de cinco años más tres de gracia; 500 MD de estos 1,500 MD serían hechos efectivos en el primer tramo del préstamo.

- La entrega del tramo final (300 MD) del préstamo de 1,100 MD comprometido en diciembre de 1982 con el propósito de poner al día los atrasos en el servicio de la deuda pública.
- La aprobación por parte del FMI de la entrega del tercer tramo del stand-by acordado en enero.
- La refinanciación preliminar de 250 MD adeudados por la empresa estatal Aerolíneas Argentinas.

Las condiciones de refinanciación de la deuda de Aerolíneas fueron severamente criticadas dentro del país, incluso por la Fuerza Aérea, que tenía a dicha empresa bajo su área de influencia. Las críticas apuntaban no sólo a las leoninas condiciones de la refinanciación, sino al hecho de que el Estado argentino aceptaba que toda controversia surgida de los contratos relativos al caso fuese sustanciada en tribunales de la ciudad de Nueva York, lo que violaba los términos de la Constitución. El 26 de septiembre el juez federal Federico Pinto Kramer ordenó que se suspendiesen las tratativas entonces en curso para refinanciar unos 9,000 MD adicionales de la deuda externa, y el 3 de octubre dispuso la detención del presidente del Banco Central, Julio González del Solar, cuando éste regresaba del exterior después de haber, precisamente, continuado negociaciones para refinanciar la deuda. González del Solar permaneció detenido en casa del juez,

hasta que en octubre 8 una corte de apelaciones rechazó la decisión tomada por el juez Pinto el 26 de septiembre.

Estas y otras circunstancias fueron postergando la entrega del primer tramo del préstamo de 1,500 MD, que no se efectuó sino hasta el 30 de noviembre, esto es, unos pocos días antes de que asumiese el gobierno constitucional que había resultado electo el 30 de octubre.

Precios y salarios

Como ya quedó dicho, la política económica seguida por el gobierno militar en su último año estuvo signada por su transitoriedad y por su carácter errático, sin que hubiera mayor claridad en cuanto a los objetivos de la misma, salvo en lo relativo a tratar de contener la inflación y producir una moderada reactivación por la vía de la también moderada recuperación del salario real.

En los primeros meses del año se redujo la inflación, aunque el ritmo mensual de crecimiento de los precios siguió siendo muy elevado. La tasa de inflación volvió a acelerarse para alcanzar su máximo en noviembre, inmediatamente antes de la asunción del gobierno constitucional. Influyeron en la aceleración de la inflación diversas circunstancias. Una de ellas, tal vez la más importante, fue que los empresarios de los diversos sectores buscaron mejorar sus precios relativos antes de la asunción del gobierno constitucional, que previsiblemente tomaría medidas en favor de los salarios y de contención de precios. Otra fue que durante el año los trabajadores, con diversas huelgas y otro tipo de presiones sindicales, fueron logrando mejores salarios reales, lo que puede haber presionado a los empresarios por el lado de los costos, pero también por el lado de sus expectativas. El crecimiento de la demanda producido por los incrementos salariales no debería haber producido una inflación de demanda, dado que la recuperación experimentada durante el año no alcanzó ni por mucho a utilizar

plenamente la capacidad instalada. Otra fue que la "licuación" de deudas emprendida en 1982 como forma de salvataje de las empresas endeudadas implicaba una fuerte inflación para que los pasivos se redujesen en términos reales, y además suponía una fuerte expansión de los medios de pago debido al generoso otorgamiento de créditos a bajo interés a las empresas como medio de saldar sus deudas preexistentes.

En los primeros meses del año, la política económica buscó desacelerar la inflación, limitándose la expansión monetaria y fiscal, controlándose -a cambio de facilidades crediticias a la tasa de interés regulada- los precios de las empresas de mayor tamaño, e incrementándose mes a mes los salarios, el tipo de cambio y las tarifas públicas, mediante un sistema que tenía en cuenta la tasa de inflación pasada y la estimación oficial sobre la inflación esperada. En la medida en que la estimación de la inflación esperada era generalmente inferior a la inflación pasada, el mecanismo buscaba desacelerar la inflación tanto como las expectativas inflacionarias.

Durante algunos meses el esquema tuvo un cierto éxito, y así en mayo la inflación cayó por debajo del 10% mensual por primera vez desde 1982.

En junio subió drásticamente el precio de la carne, en parte por factores estacionales (durante los meses de invierno suele disminuir la oferta de carne y aumentar los precios) y en parte por maniobras especulativas. Dada la alta incidencia que

los precios de la carne tienen sobre el costo de la vida, su alza empujó hacia arriba el índice de precios al consumidor, lo que realimentó las expectativas inflacionarias, y la tasa de inflación comenzó a crecer nuevamente.

A medida que se acercaban las elecciones del 30 de octubre, se hizo evidente que la estrategia antiinflacionaria del gobierno no podría subsistir ante presiones de una población que no estaba dispuesta a esperar hasta la asunción del gobierno constitucional para recomponer sus niveles de ingreso y de vida. Así, el déficit del sector público creció, los aumentos de salarios se aceleraron, y el tipo de cambio paralelo se disparó hacia arriba. En septiembre, y otra vez en noviembre, las tasas mensuales de inflación rondaron el 20%.

La tasa de devaluación (36%) fue sensiblemente inferior a la inflación, en particular durante el primer semestre. Sin embargo, la paridad se mantuvo en un nivel mucho más alto que el registrado durante el período de retraso cambiario de 1979-1981. Durante el primer semestre las cotizaciones del dólar crecieron menos en el mercado paralelo de divisas que en el oficial, reduciéndose la brecha entre ambos tipos a menos del 20% en junio. El diferencial se amplió en los meses siguientes, y hacia fines de octubre había alcanzado al 75%, para volver luego a descender a alrededor del 15% a fines de año, cuando ya se había instalado el gobierno constitucional. En la fluctuación del tipo de cambio paralelo influyeron grandemente los movimientos especulativos, originados algunos de ellos en los grandes operadores que buscaban

obtener los mayores rendimientos posibles antes de la asunción del gobierno constitucional, pero también en expectativas psicológicas muy variables por parte de la amplia masa de pequeños inversores que se constituyó en Argentina durante los años de la dictadura militar.

El sistema financiero continuó operando con el régimen de mercado segmentado dispuesto por el Plan Cavallo de 1982, que permitió consolidar y "licuar" los débitos de las empresas con el sistema e introdujo una segmentación del mercado. Las colocaciones a corto plazo, que eran las mayoritarias, se pusieron bajo control del Banco Central, que estableció tasas por debajo de la inflación con el triple objeto de desalentar este tipo de depósitos, disminuir rápidamente el monto real de las deudas de las empresas y transferir fondos hacia el mercado de largo plazo o mercado no regulado, donde las tasas eran libres. Se establecieron altos encajes sobre estos depósitos, con el fin de limitar la creación de moneda, y paralelamente fueron siendo rescatados los principales títulos públicos (letras de tesorería, valores ajustables) con el fin de reducir la oferta de sustitutos próximos del dinero. En agosto se colocó todo el mercado bajo la regulación del Banco Central, lo que generó la proliferación de mecanismos extrabancarios de financiamiento, que operaban a altísimas tasas de interés real (más del 30% anual para depósitos, mientras que los depósitos colocados en el segmento regulado percibieron una tasa real negativa de -también- 30% anual).

Resultados

En 1983 se registró una notoria recuperación del PIB manufacturero (9.9%). Como en otros sectores importantes de la actividad económica la tasa de crecimiento fue mucho más moderada (0.8% en la agricultura) o aun negativa (-6.8% en la construcción, -8.0 en servicios financieros, inmobiliarios y a las empresas), la tasa de crecimiento del PIB no fue demasiado auspiciosa: 3.0%. A pesar de este crecimiento, el PIB de 1983 fue similar al de 1975 (Cuadro A-16), lo que pone de manifiesto la intensidad de la depresión de 1981-82, y la debilidad del crecimiento económico registrado durante los siete años de la dictadura.

El crecimiento de la producción industrial en 1983 respondió a la reanimación de la demanda interna, particularmente de bienes de consumo duradero, y al proceso de resustitución de importaciones que se había comenzado a producir en 1982 y se intensificó en 1983, como respuesta al mayor precio de las divisas y a las restricciones administrativas a la importación. El crecimiento de la producción industrial fue acompañado de un decremento de las importaciones que llama la atención ya que en Argentina, probablemente más que en cualquier otro país de Latinoamérica, el crecimiento de la producción industrial está firmemente asociado al crecimiento de las importaciones. La resustitución de importaciones registrada en 1982 y sobre todo en 1983 muestra entonces que la apertura de la economía había inundado innecesariamente el mercado con bienes importados, y que la economía

podía funcionar con mucha mayor autonomía y menores importaciones que las registradas en la época del dólar barato.

La recuperación manufacturera fue generalizada, abarcando a todos los sectores, con excepción de la industria textil y metalmeccánica. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que las altas tasas de crecimiento disfrutadas por las distintas ramas industriales en 1983 se calculan sobre los muy deprimidos niveles de 1981 y 1982, y que en la mayoría de los casos se estaba operando a fines de 1983 muy por debajo de los techos máximos de producción alcanzados en la década de los setentas.

Si la industria manufacturera se recuperó en 1983, no puede decirse lo mismo de la construcción, que tradicionalmente absorbe mucha mano de obra, y que en 1983 sufrió una contracción por tercer año consecutivo (aunque la tendencia declinante de la construcción se inició en 1978, inmediatamente después de finalizadas las obras del campeonato mundial de fútbol). Si bien hubo un cierto crecimiento de la construcción pública (3%), este fue más que neutralizado por la fuerte caída (-16.0) de la construcción privada.

Demostrativo de que se estaba operando por debajo de la capacidad instalada es el hecho de que el fuerte crecimiento del PIB manufacturero y el moderado crecimiento del PIB global no fueron acompañados por un repunte de la inversión, que en 1983 disminuyó por tercer año consecutivo (aunque en esta ocasión muy ligeramente: 0.7%).

Los precios, como ya se apuntó, continuaron al alza, y el índice nacional de precios al consumidor experimentó un crecimiento de 433.7% de diciembre de 1982 a diciembre de 1983, al tiempo que el índice de precios mayoristas creció 411.3% en similar período. Las luchas sindicales a lo largo del año, y la concesión de un ajuste salarial por el gobierno constitucional a fines del año, permitieron que el salario real creciese. Así, de diciembre a diciembre la remuneración media real del obrero en la industria manufacturera creció 9.3% y la remuneración media real de los empleados públicos creció 18.5%. Paralelamente, la desocupación se redujo ligeramente a lo largo del año. En las principales ciudades donde es medida, con excepción de Mendoza, era menor en octubre de 1983 que en abril del mismo año. La CEPAL calcula una tasa de desocupación promedio para 1983 de 4.2%. Los índices de ocupación en la industria manufacturera y en el sector público aumentaron ligeramente. Como consecuencia del mayor empleo y de la recuperación salarial, el consumo creció 3.9%.

Las cuentas externas mostraron una clara mejoría. El balance comercial llegó a un saldo positivo de 3718 MD debido al leve (2.8%) crecimiento de los ingresos por exportaciones (que crecieron 10% en volumen contra una baja de 7.4% en sus precios) y la caída (15.2%) de las importaciones (donde las mayores caídas se mostraron en los bienes de consumo, vinculada ésta con la desustitución, y en combustibles y bienes de capital, ligadas éstas últimas a la caída de la inversión).

Sin embargo, los elevadísimos pagos de intereses (5,479 MD) neutralizaron todo el superávit comercial, y provocaron que la cuenta corriente continuara arrojando déficit (2,436 MD). Hubo ingresos de capital, principalmente a corto plazo, que compensaron parcialmente el déficit de la cuenta corriente, los que sumados al uso del crédito del FMI permitieron incrementar en pequeña medida (191 MD) las reservas internacionales, que a fines de año se situaban en el moderado nivel de 3213 MD, mientras que la deuda externa total había montado ya a 45000 MD, y las reservas de disponibilidad inmediata eran de sólo 102 MD. ^(37)

El sector público continuó registrando un abultado déficit (Cuadro A-17), vinculado no tanto a mayores gastos como a la baja presión tributaria. En efecto, en 1982 y 1983 la presión tributaria estuvo entre las más bajas de la historia, lo que se debía a un relajamiento corrupto de la administración fiscal tanto como a la muy elevada inflación, que erosionaba los ingresos fiscales entre el momento en que el impuesto se causaba y el momento en que se percibía.

(37) Memoria 1984, p. 4.

CUADRO A-14
LA DICTADURA MILITAR: EVOLUCION DE
LAS PRINCIPALES VARIABLES

tasas de crecimiento, en %

Año	PIB	Inversión bruta fija (p.m.)	M2	IPC	Salario ind. medio real	Salarios (%del PIB)	Desocupación (% de la FEA)
1976	-0.2	8.2	331.2	347.6	n.d.	32.3	4.8
1977	6.0	20.6	243.2	160.4	-13.2	30.8	3.3
1978	-3.4	-10.9	170.3	169.8	- 7.1	31.8	2.8
1979	6.7	6.4	145.5	139.7	12.4	32.8	2.0
1980	1.6	3.6	97.8	87.6	11.7	34.0	2.3
1981	6.7	17.2	68.6	131.3	-10.8	n.d.	4.5
1982	-6.3	-24.6	222.5	209.7	-14.5	n.d.	4.8
1983	3.0	-0.7	370.6	433.7	22.8	n.d.	4.2
Media anual	0.1	-1.8	206.2	210.0	--	32.2	3.6

Fuentes: Salarios, Schvarzer, cit. por Ayerbe, Cuadro 1. Inversión: 1976-1978, De Pablo, apéndice estadístico; 1979-1983, Estudios 1982, 1983, 1984 y 1985, Cuadro 2. Otras variables: 1976-1977, De Pablo, apéndice estadístico; 1978-1983, Estudios 1984 y 1985, Cuadros 1 y 3.

CUADRO A-15

LA DICTADURA MILITAR: EVOLUCION DEL SECTOR EXTERNO

(MD)

Año	Exportac. de bienes	Importac. de bienes	saldo	Cuenta corriente	Tipo de cambio (\$ Ley 18188 a dic.)	Deuda total bruta	Reservas
1976	3916	3033	883	650	270.57	9738	1444.9
1977	5652	4162	1490	1290	580.00	11761	3153.8
1978	6340	3834	2506	1834	984.28	13663	4966.5
1979	7810	6027	1783	-535	1599.95	19034	9388.0
1980	8022	9394	-1372	-4774	1986.50	27162	6718.0
1981	9142	8432	710	-4712	10825.00	35671	3268.0
1982	7622	4859	2763	-2354	38600.00*	43634	3047.8
1983	7838	4120	3718	-2436	178100.00*	45087	3213.3
Acumulación	56342	43861	12481	-11037	-----	-----	-----

Fuentes: 1976-1981, De Pablo, apéndice estadístico; 1982-1983, Estudio 1984, Cuadros 11, 12 y 13, y FIEL, Cuadros 6.7 y 6.11. Boletín estadístico, 1985, pp. 54 y 63.

* Promedio del último trimestre.

CUADRO A-16

LA DICTADURA MILITAR: EVOLUCION DEL PIB

(PIB a costo de factores, en miles de pesos argentinos de 1970)

Año	(1) PIB	(2) PIB manufacturero	(1/2)
1975	8 953.2	2 485.3	27.8
1976	8 911.6	2 409,9	27.0
1977	9 479.9	2 598.2	27.4
1978	9 160.1	2 324.8	25.4
1979	9 774.5	2 561.6	26.2
1980	9 847.1	2 464.4	25.0
1981	9 233.1	2 070.6	22.4
1982	8 743.5	1 972.6	22.6
1983	8 987.9	2 168.0	24.1

Fuente: Jozami, cuadro IV.

CUADRO A-17

LA DICTADURA MILITAR: EVOLUCION DEL DEFICIT DEL SECTOR PUBLICO

(en % del PIB)

Año	Serie 1	Serie 2
1978		5.2
1979		4.4
1980		4.2
1981	15.9	8.7
1982	16.7	4.0
1983	15.6	11.0

Fuentes: Serie 1, BID, Informe 1986; Serie 2, Peláez, cap. 5, cuadro 5. La serie 2 se refiere al déficit consolidado del sector público; aun así, es gruesamente diferente de la Serie 1, a la que damos mayor fe.

14. Alfonsín: una nueva etapa

Las elecciones del 30 de octubre de 1983 tuvieron un resultado bastante inesperado, arrojando un claro triunfo para la Unión Cívica Radical y dejando en segundo lugar al tradicionalmente mayoritario Partido Justicialista (peronista), como muestra el Cuadro A-18.

CUADRO A-18

ELECCIONES PRESIDENCIALES DEL 30.10.1983

Partido	Votos	
	Absolutos	%
UCR	7,659,530	52.0
P. Justicialista	5,936,556	40.0
P. Intransigente	344,434	2.5
Movimiento de Integración y Desarrollo.	170,878	1.2
Otros	667,841	4.3

Fuente: Keesing's, p. 32555.

Los resultados evidenciaron una fuerte polarización entre los dos principales partidos, reduciendo a un lugar insignificante a fuerzas como el Partido Intransigente (izquierda no marxista) y el Movimiento de Integración y Desarrollo (centro derecha, liderado por el ex-presidente Arturo Fondizi). El candidato de la UCR, Raúl Alfonsín, provenía del ala izquierda de su partido, cuyo control había logrado apenas a principios de 1983.

Podría agregarse que los resultados electorales indicaron un firme respaldo a Alfonsín aun en distritos obreros que tradicionalmente votan al peronismo. Este desplazamiento de votos del justicialismo al peronismo estaría vinculado -esa es nuestra hipótesis- con el deterioro que entre sus propios militantes sufrió la imagen de un Partido Justicialista desgarrado por luchas internas y que todavía se autopresentaba como liderado por la ausente y desprestigiada "Isabel" Perón, y por otro lado, con la imagen de limpidez moral y de renovación que ofrecía Alfonsín. Las masivas huelgas convocadas por la CGT contra la política económica de Alfonsín indicarían que buena parte de los votantes tradicionalmente peronistas que votaron por Alfonsín en 1983 (y por sus políticas en el plebiscito sobre el Beagle de 1984 y por sus candidatos en las elecciones parlamentarias de 1985) no por eso extendieron un cheque en blanco al nuevo presidente, y siguieron defendiendo sus reivindicaciones sectoriales a través de los sindicatos controlados por el peronismo.

Según un comentarista,

Alfonsín inicia su gobierno con el apoyo de la opinión pública y de su partido, con el respaldo crítico de los empresarios, y con la perplejidad de la izquierda, cuyo imaginario no estaba preparado para una victoria radical (en su mayoría, la izquierda apostó al justicialismo como opción a sí misma) y con la franca oposición de la burocracia sindical y de sus ramificaciones en el partido justicialista. (38)

(38) Ayerbe, p. 47.

En su discurso inaugural el 10 de diciembre, Alfonso se refirió a la "deplorable, y aún catastrófica", situación económica del país, con una "economía arruinada y distorsionada, con vastos sectores de la población golpeados por la más severa pobreza". Los objetivos declarados de la política económica del nuevo gobierno serían:

- reducir el presupuesto militar del 5% a sólo 2% del PIB;
- reducir la tasa de inflación a menos del 100% para fines de 1984;
- obtener en 1984 un superávit comercial de 3,500 MD y un crecimiento de 4% del PIB;
- reducir el desempleo;
- mejorar el sistema de recaudación de impuestos y aumentar los impuestos sobre los bienes suntuarios, las ganancias del capital y la propiedad;
- alcanzar un acuerdo con los sindicatos sobre salarios, controles de precios, programas de empleo y bienestar social;
- introducir cambios en el sistema bancario para facilitar a la industria un mayor acceso al crédito.

Primeras medidas

Inflación, deuda externa y reactivación fueron los temas económicos más urgentes al asumir el nuevo gobierno el 10 de diciembre de 1983.

Durante las semanas previas a la toma de posesión se habían registrado aumentos "preventivos" de precios por parte de industriales y comerciantes, que habían disparado hacia arriba la tasa de inflación. El 12 de diciembre el presidente anunció la congelación, por un período de 40 días, de los precios de los alimentos, las medicinas y bienes de consumo generalizado. Los comerciantes fueron obligados a limitar sus márgenes a no más del 60% del precio de fábrica de los bienes de consumo que vendiesen, y además todos aquellos productores que hubiesen aumentado sus precios en más de 100% durante los pasados seis meses, deberían justificar dichos incrementos ante la Secretaría de Comercio Interior. La congelación de precios permitió reducir la tasa de inflación del 20.0% mensual en noviembre al 17.7% en diciembre y al 12% en enero.

Simultáneamente con la congelación de precios, se dispuso incrementar el salario mínimo en un 56%. La medida recibió severa crítica por parte del líder de la CGT, Saúl Ubaldini, quien la calificó de "agresión contra el movimiento obrero" (la CGT había demandado un 80% de incremento). Así, en los primeros días del nuevo gobierno quedó delineado el enfrentamiento que se iba a producir entre una CGT dominada mayoritariamente por el peronismo, esto es, por el principal partido de la oposición, y un gobierno que no estaba en capacidad de satisfacer simultáneamente los reclamos de los trabajadores y los de los acreedores externos.

En lo que hace a la deuda, el gobierno buscó inicialmente obtener la "comprensión" de los acreedores y de los Estados industrializados hacia las dificultades de un país que apenas estaba volviendo a la democracia, y que necesitaría concentrar sus esfuerzos en la reconstrucción económica y la consolidación institucional. El 24 de noviembre el ministro de Economía designado, Bernardo Grinspun, había formulado una declaración dirigida a la comunidad financiera internacional, en que advertía que Argentina honraría todos sus compromisos, siempre y cuando éstos estuviesen de acuerdo con la legislación nacional.

Por su lado, Alfonsín se cuidó de señalar en su discurso inaugural que su gobierno pagaría sólo la deuda "legítima". Una comisión designada al efecto presentó en la primer semana de enero un informe que sugería que entre "40 y 50 por ciento de la deuda externa privada es ficticio", ya que la misma en realidad había sido cancelada por medio de flujos no declarados de capital. (39)

Estas estimaciones no coinciden con las de Aldo Ferrer, quien siendo director del Banco de la Provincia de Buenos Aires manifestó:

Toda la deuda externa argentina es ilegítima en el sentido de que fue contraída por un gobierno de facto y los fondos obtenidos no fueron utilizados en beneficio del país, sino para comprar armamentos, alentar la fuga de capitales y cantidad de otras cosas que sabemos.

(39) Keesing's, pp. 32719-32720.

Desde ese punto de vista es totalmente ilegítima. Desgraciadamente es casi totalmente legal. O sea, está instrumentada en contratos que implican compromisos firmes de la Nación... Esta es la situación en su mayor parte. Podrá haber unos 500 ó 1000 millones de dólares cuyo análisis los haga cuestionables, pero es una cantidad marginal... (40)

Las palabras de Ferrer describen bien el curso que finalmente adoptó el gobierno de Alfonsín: el grueso de la deuda es legal, es "compromiso firme de la Nación", y hay que pagarla.

(40) Ferrer, 1986, p. 130.

15.1984: indecisiones gubernamentales

El problema de la deuda

Los primeros meses del gobierno de Alfonsín estuvieron marcados por el intento de obtener la benevolencia de los acreedores externos para obtener mejores condiciones en el servicio de la deuda externa, o aun una condonación parcial de la misma. Dentro de este intento tuvo particular relevancia la promoción de un frente común de los países deudores de América Latina, que finalmente se diluyó en el tibio declaracionismo del "Consenso de Cartagena".

A principios de enero de 1984 el ministro Grinspun declaró que el gobierno buscaría reprogramar unos 17,000 MD de los 20,000 MD que por servicio de la deuda deberían ser abonados durante el año. Los restantes 3,000 MD provendrían de los recursos propios del país. Se esperaba obtener un superávit comercial de 3,500 MD. Si estas previsiones se cumplían, se dispondría todavía de 500 MD para fortalecer las casi inexistentes reservas internacionales. Se negociarían además nuevos préstamos por 2,900 MD, que permitirían al país ponerse al corriente con sus pagos atrasados.

Por su lado, Enrique García Vázquez, presidente del Banco Central, manifestó que Argentina negociaría un nuevo acuerdo con el FMI cuando el existente (de enero de 1983) expirase a fines de marzo. De este acuerdo, suspendido por el FMI a mediados de 1983, Argentina sólo había recibido 650 MD del total de 1620 MD originalmente comprometidos.

Como medida de presión, pero también por la escasez de reservas, el 17 de febrero se anunció que Argentina postergaría un pago de 350 MD vencido dos días antes, correspondiente al préstamo-puente de 1,100 MD obtenido en diciembre de 1982. En la reunión del BID que se realizó en Punta del Este (Uruguay) a partir del 24 de marzo, y que estuvo dedicada fundamentalmente al problema de la deuda externa latinoamericana, Grinspun anunció que Argentina tampoco pagaría 650 MD atrasados que vencerían el 31 de marzo. En ese momento, Argentina adeudaba pagos de intereses por un total de 2,700 MD, y la posibilidad de un incumplimiento total se veía como muy próxima. Probablemente la intención argentina fuese causar una situación de hecho, en que sus atrasos tuviesen que ser aceptados por los acreedores, y que impulsase así a otros países latinoamericanos endeudados a tomar una postura similar. La reacción de éstos fue bien distinta, y México, Brasil, Colombia y Venezuela organizaron un préstamo-puente para que Argentina pudiese pagar el vencimiento del 31 de marzo.

El préstamo-puente anunciado el propio 31 de marzo se integró así: México y Brasil aportaron 100 MD cada uno, más 50 MD de Colombia y otro tanto de Venezuela; los principales once bancos acreedores otros 100 MD. Sumados estos 400 MD a otros 100 MD que extraería de sus escasas reservas (que en esos momentos apenas superaban los 1000 MD), Argentina podría hacer un pago sustancial sobre sus atrasos y evitar una declaratoria formal de incumplimiento por parte de los bancos acreedores estadounidenses.

En realidad, la posibilidad de un incumplimiento preocupaba más en Wáshington y en diversas capitales latinoamericanas que en Buenos Aires. Para la comunidad financiera internacional, la amenaza de incumplimiento era una fuerte medida de presión, que podría ser seguida por otros gobiernos latinoamericanos que también se encontraban en difícil situación. Además, el incumplimiento perjudicaría los balances trimestrales de los principales bancos estadounidenses, y podría generar reacciones imprevisibles entre sus depositantes. Por lo tanto, los bancos y el Departamento del Tesoro de Estados Unidos se movilizaron activamente para prácticamente obligar a Argentina a tomar el préstamo-puente. Para ello, influyeron en gobiernos latinoamericanos también endeudados pero relativamente más solventes y con políticas de renegociación menos díscolas, como los ya citados, para que éstos otorgasen el préstamo-puente a Argentina como una muestra de solidaridad latinoamericana. El Tesoro de Estados Unidos se comprometió a reembolsar a los cuatro gobiernos el total de su aportación si Argentina lograba un nuevo acuerdo con el FMI antes del 30 de abril.

Argentina se vio así moralmente comprometida a sostener negociaciones con el FMI, que se iniciaron cuando el 7 de abril envió una nota a dicho organismo financiero estableciendo los objetivos principales de su política económica (de los cuales, desde la perspectiva del FMI, el principal era la intención de reducir el déficit del sector público a 7% del PIB para 1984).

Una misión del FMI llegó a Buenos Aires, pero no hubo acuerdo entre el gobierno y el Fondo. Por lo tanto, el gobierno elaboró unilateralmente una carta de intención ⁽⁴¹⁾, y la envió al Fondo el 11 de junio.

La carta se apartaba bastante del programa preconizado por la misión del FMI en Buenos Aires. Establecía que aun que Argentina se comprometía a cumplir con sus obligaciones externas, "esto no significa que aceptaremos compromisos que condicionen nuestra soberanía para el manejo de nuestros problemas internos". ⁽⁴²⁾ La carta también criticaba las políticas del FMI hacia los países deudores y sostenía que Argentina debía ser tratada como un caso especial dado que la primera prioridad del gobierno era la consolidación de la democracia. La principal diferencia entre la carta de intención del gobierno y la pretendida por el FMI era que éste pedía restringir el salario real, mientras que el gobierno argentino insistía en elevarlo entre 6 y 8%, como había prometido en la campaña electoral.

El 30 de junio, al terminar el segundo trimestre contable para los bancos estadounidenses, volvió a presentarse la posibilidad de incumplimiento. Ante esto, los bancos

(41) Si bien formalmente las cartas de intención son declaraciones soberanas de política económica hechas por los Estados, usualmente son acordadas previamente con el FMI, que es quien las apoya con sus recursos; la aprobación del FMI sirve, además, como "luz verde" para indicar a otros prestamistas, públicos o privados, que el país en cuestión está adoptando un programa económico que presumiblemente generará recursos suficientes como para cumplir con sus obligaciones externas.

(42) Keesing's, p. 33091.

otorgaron un préstamo-puente de 125 MD, a plazo de 45 días; con este dinero, más otros fondos extraídos de sus propias reservas, Argentina pagó 350 MD atrasados.

A fines de julio Argentina pudo repagar a Brasil, México, Venezuela y Colombia los 300 MD que éstos países le habían prestado el 31 de marzo. Pese a haber sido muy publicitada la intervención del Departamento del Tesoro de Estados Unidos en la operación de salvataje de Argentina, éste no desembolsó ni un sólo dólar, ya que su intervención había quedado ligada al logro de un acuerdo entre Argentina y el FMI, que no se produjo en tiempo.

El 8 de agosto Grinspun viajó a Washington para sostener conversaciones con autoridades del FMI, y el 12 del mismo mes Alfonsín anunció en Buenos Aires que ya se había llegado a un acuerdo con el FMI sobre las cuestiones sustanciales. Sin desmentir terminantemente a Alfonsín, funcionarios del FMI declararon su intención de realizar otra visita a la capital rioplatense y sostener nuevas conversaciones antes de suscribir un memorándum de entendimiento. Como una medida adicional de presión por parte de los acreedores, los bancos privados rechazaron el 13 de agosto la solicitud argentina de extender por 60 días el plazo de pago del préstamo a 45 días otorgado el 30 de junio.

Sin encontrar mayor eco ni entre los países avanzados ni entre los países latinoamericanos para su reclamo de mejores

condiciones para el servicio de la deuda, el gobierno argentino fue abandonando su intransigencia inicial y terminó por llegar a un entendimiento con el FMI que fue anunciado el 25 de septiembre. Dado que se había publicado ya una carta de intención unilateral, el gobierno argentino suscribió en esta ocasión un "memorándum de entendimiento" con el FMI, que en sus metas concretas alteraba en buena medida el espíritu de las declaraciones generales contenidas en la carta de intención de junio.

El acuerdo, por quince meses que correrían a partir del primero de octubre, comprendía 1,419 millones de DEG's (unos 1424 MD) de un convenio stand-by y otros 275,000,000 DEGS (unos 276 MD) del servicio financiero compensatorio para compensar la caída de exportaciones registrada hasta mayo de 1984 (en el momento del acuerdo las exportaciones argentinas estaban ya recuperándose, por lo que el otorgamiento del servicio compensatorio por parte del FMI podría considerarse una muestra de buena voluntad, o un anzuelo para que Argentina depusiese su actitud intransigente). A cambio, el gobierno de Buenos Aires se comprometía a:

- reducir progresivamente la inflación, hasta un 300% anual en los próximos doce meses, y llevar la tasa anual de inflación por debajo del 150% en el último trimestre de 1985;

-reducción del déficit operacional (no financiero) del sector público a 5.4 % del PIB en 1985;

- la deuda externa no crecería en más de 4,500 MD en el período 1984-1985; los servicios atrasados se pondrían al día para el último trimestre de 1985;
- el déficit de la cuenta corriente se reduciría a 2,200 MD en 1984 y 1985;
- se reducirían los gastos militares, mientras que se incrementarían los de servicios sociales, salud, vivienda y educación;
- se buscaría lograr un crecimiento económico sostenido y expandir las exportaciones.

Sin embargo, el convenio no entró en vigor en la fecha prevista, ya que el FMI lo había condicionado a que Argentina llegase a un acuerdo con los 320 bancos privados acreedores, que a su vez se habían mostrado renuentes a iniciar conversaciones con Argentina antes de que ésta llegase a un acuerdo con el Fondo. Así es que a mediados de octubre se iniciaron las negociaciones entre Argentina y los bancos privados acreedores para reprogramar la deuda vencida y por vencer y para discutir la concesión de "dinero fresco". El 3 de diciembre se llegó a un acuerdo en principio para reprogramar 13,400 MD y otorgar 4,200 MD "frescos". Aunque el acuerdo con los bancos privados sufrió diversos problemas y su efectivización se demoró hasta agosto de 1985, el directorio ejecutivo del FMI consideró que se había logrado ya un compromiso suficiente de los bancos en el sentido de apoyar el paquete financiero para Argentina, y anunció el 28 de diciembre la liberación del primer tramo del crédito stand-by y de la totalidad del crédito compensatorio. Simultáneamente, el Departamento

del Tesoro de Estados Unidos ofreció un préstamo-puente de 500 MD, que sumados a 100 MD prestados por México y otros fondos provenientes de las reservas de Argentina, permitieron pagar en tiempo, el 31 de diciembre, 850 MD de intereses atrasados. Con este pago, Argentina se puso al día con todos los intereses devengados hasta el 4 de noviembre de 1984.

En síntesis: durante 1984 Argentina estuvo cada tres meses, al momento en que los bancos estadounidenses cierran sus balances trimestrales, en la vecindad de ser declarada en situación de cesación de pagos. La falta de eco entre los acreedores y la ausencia de respaldo entre los países latinoamericanos para formar un frente común respecto de la deuda externa, llevaron al gobierno de Alfonsín, finalmente, a un convenio con el FMI según los moldes recesivos clásicos. El convenio fue severamente criticado dentro del país. Los trabajadores y la izquierda alegaron que el convenio reduciría el crecimiento económico y los niveles de vida de la población. Los empresarios y los sectores de la derecha sostuvieron que se había perdido todo un año en inútiles desplantes, para terminar aceptando condiciones y apoyos financieros que bien podrían haberse acordado a principios del año.

Cabe señalar también que durante 1984 el sector público continuó "comprando" la deuda privada contraída con seguros de cambio. La mayor parte de los créditos originales con seguros de cambio fueron cancelados por sus titulares y renovados

por cuenta del gobierno mediante la emisión de valores y promesas de pago por más de 2000 MD. El Banco Central estima que la operatoria de los seguros de cambio y los swaps seguida desde 1981 implicó un subsidio al sector privado por unos 7400 MD al 31 de octubre de 1984, dos tercios de los cuales restaban todavía de ser pagados. (43) (44)

La política económica

El análisis de la evolución de las variables económicas en 1984 muestra una leve recuperación del PIB y de los salarios reales (por lo menos los del sector privado), en un contexto de aceleración inflacionaria y de relativo mejoramiento en la situación del sector externo.

El crecimiento de la demanda agregada durante el año, posibilitado por un déficit fiscal que seguía siendo sumamente elevado (pese a los esfuerzos por contenerlo), por la expansión monetaria y por el crecimiento de los salarios, presionó al alza a los precios, ya que en Argentina aquellos sectores de la población con capacidad de incidir en la fijación de los precios suelen reaccionar mediante la anticipación de sus expectativas

(43) Estas operaciones, junto con la existencia de una tasa de redescuento sensiblemente inferior al tipo de interés promedio que el Banco Central pagaba sobre los requerimientos de efectivo mínimo y sobre la "cuenta de regulación monetaria", incrementaron sensiblemente el llamado déficit quasi-fiscal.

inflacionarias. Un incremento circunstancial de los precios de la carne en febrero y marzo disparó hacia arriba el IPC (cuyo crecimiento se había logrado reducir al 12% mensual en enero) disminuyendo la credibilidad del esquema antiinflacionario del gobierno.

La aceleración de la inflación provocó que en los primeros meses del año se deteriorasen los valores reales del tipo de cambio y las tarifas públicas. La tasa de interés regulada se mantuvo negativa. Tratando de evitar mayores presiones inflacionarias, el ministro Grinspun -dentro de su declarado "gradualismo"- buscó hacer más estricta la administración fiscal y tributaria. Aunque la recaudación tributaria continuó cayendo, el déficit público disminuyó debido al progresivo retraso de los salarios reales del sector público, a la demora generalizada en los pagos a proveedores y a la reducción de la inversión pública. Se aumentó la tasa de interés en el mercado regulado, buscando promover mayores decisiones de ahorro. Las remuneraciones reales experimentaron una recuperación que permitió expandir el consumo privado. Hasta marzo se siguió la práctica de otorgar mensualmente aumentos de salarios retroactivos según la diferencia que se hubiese registrado en el mes entre la inflación efectiva y la pauta prevista al comienzo del período de 30 días. En junio el gobierno otorgó un ajuste, no retroactivo, para compensar la diferencia entre pautas e inflación efectiva en el trimestre anterior, y en

septiembre se fijó un aumento general de salarios, pagadero a lo largo de los dos meses siguientes. Con estas medidas, los salarios reales, si bien se mantuvieron todavía por encima de los de 1983, perdieron en la segunda mitad del año parte de su poder adquisitivo, y la recuperación económica se fue desacelerando en el segundo semestre, especialmente en los últimos tres meses. Sin embargo, las pautas salariales fijadas por el gobierno no fueron seguidas estrictamente por muchas grandes empresas que, hallándose en buena posición financiera, fueron presionadas por sus sindicatos para que concediesen aumentos por encima de las pautas salariales fijadas por el gobierno. El gobierno decidió entonces promover una "concertación" social tripartita entre gobierno, empresarios y trabajadores, que terminó en un fracaso.

A mediados de junio la CGT lanzó un plan de lucha para exigir cambios en la política económica, y el día 22 se realizó una manifestación organizada por la CGT y diversos grupos políticos para protestar contra el previsible acuerdo con el FMI. El día 27 el gobierno adoptó diversas medidas que fueron consideradas como preparatorias del terreno para un entendimiento con el FMI: se aumentaron los precios del transporte y del petróleo y sus derivados, mientras que se concedían ajustes salariales de sólo 12% (bien por debajo de la tasa mensual de inflación, que durante los primeros seis meses del año osciló entre un mínimo de 12.5% y un máximo de 20.3% mensual, alcanzando un total acumulado de 159% en el primer semestre).

Presionado por la CGT y por sus propias promesas, el 13 de julio el gobierno anunció un esquema para consolidar los incrementos salariales al sector privado en seis puntos porcentuales por encima de la tasa de inflación del primer semestre. Ello dificultó el entendimiento con el FMI, pero fue criticado por la CGT como totalmente insuficiente.

Hacia mediados de año el gobierno anunció un plan económico concreto, vinculado en términos generales con el avance de las negociaciones con el FMI. En junio fue enviado al Congreso el proyecto de presupuesto para 1984, que preveía un déficit de 10% sobre las erogaciones totales y concedía 38% del gasto presupuestado al desarrollo económico, 17% a bienestar social, 17% a administración general, 9% a cultura y educación, 8% a defensa, y 8% al servicio de la deuda.

En julio el ministro Grinspun anunció las directrices principales de la política económica a seguir, entre las cuales destacaban:

- crecimiento de 5% del PIB para 1984;
- aumento del empleo, implantación de planes de vivienda y de alimentación;
- postergación de una definición sobre la cuestión de la deuda hasta fin de año;

- prioridad para el sector agropecuario, que debería aumentar su rentabilidad con base en un mayor desarrollo tecnológico;
- incentivos a la inversión extranjera cuando incorpore tecnología inexistente en el país;
- racionalización del sistema financiero;
- establecimiento de límites a la actuación del Estado en el área productiva. (45)

En el último trimestre, luego del convenio con el FMI, la política económica se fue haciendo más restrictiva: aumentaron en términos reales las tarifas públicas y el tipo de cambio, mientras que los salarios reales tendían a declinar. Se observaron condiciones de iliquidez en el mercado no regulado, que mostró tasas positivas sumamente altas. La demanda y la producción declinaron, y el producto industrial sufrió una declinación en el cuarto trimestre, sin que por ello se redujese significativamente la inflación, que en diciembre alcanzó todavía un 20% mensual.

Las condiciones sumamente inestables de la economía hacían difícil formular previsiones económicas serias por parte de empresas, particulares o gobierno, en momentos en que el crecimiento del IPC alcanzaba tasas tan elevadas como el 27% mensual registrado en septiembre.

(45) Ayerbe, p. 49.

La muy alta inflación provocó una disminución en la demanda de dinero por parte del público (ya que aumentó su velocidad de rotación) y una generalizada dolarización de toda suerte de transacciones, especialmente aquellas relacionadas con inmuebles. Los salarios y tarifas públicas se ajustaban todos los meses, y los precios prácticamente cada semana.

Resultados

Los resultados de la política económica muestran que continuó la débil recuperación iniciada en 1983, pero a un ritmo menor, y con tendencia a la desaceleración a lo largo del año.

El PIB creció 2.2 % y el PIB manufacturero en 4.0%. Otros sectores que crecieron en 1983 fueron el agropecuario (3.9%) y los servicios básicos (4.9%), mientras que el sector minero permaneció estancado y la construcción declinaba fuertemente (-20.1%) por quinto año consecutivo.

Destaca como principal impulsor del dinamismo de la industria y los servicios el crecimiento de los salarios y el empleo, que llevó a que fuesen las ramas productoras de bienes de consumo no durables (alimentos, textiles) las que experimentaron el mayor dinamismo durante 1984. Asimismo, crecieron también las ramas vinculadas a la producción de bienes de capital, y la industria automotriz. Continuaron

creciendo la producción de papel, por la puesta en pleno funcionamiento de una gigantesca planta que sustituyó las anteriores importaciones, y la producción de químicos, vinculada fuertemente a la exportación. Cabe señalar que la producción de automóviles, que se recuperó en el primer semestre, volvió a declinar en la segunda mitad del año, luego de que se liberó de control de precios a los mismos en agosto de 1984. Hubo, por tercer año consecutivo, una notable alza en la producción de tractores, lo que habla de una creciente tecnificación de las explotaciones agropecuarias y también de la exportación de tractores (entre otros países, hacia Cuba).

La industria de la construcción continuó deprimida, con una fortísima caída (-38.0%) de la construcción pública y un muy moderado crecimiento de la privada (0.7%).

La inversión bruta fija cayó 9.6%, con lo que se acumularon cuatro años de caída de la inversión, lo que indicaría que en Argentina estaría produciéndose una real desamortización: esto es, que no se estarían siquiera reponiendo íntegramente los bienes de capital que concluyen su vida útil.

Vinculada con la recuperación de la actividad, en particular de la industrial, hubo un crecimiento de los niveles de empleo y de los salarios reales, que fueron más visibles en la primer parte del año.

La CEPAL calcula que las remuneraciones reales totales en la industria manufacturera fueron, como promedio anual, 28% superiores a las de 1983. Sin embargo, de diciembre a diciembre la variación positiva fue de sólo 14.8%, lo que refleja una pérdida de poder adquisitivo de los salarios obreros en la segunda mitad del año. Una pauta similar, pero con una pérdida de poder adquisitivo aún mayor en el segundo semestre, reflejan los salarios reales "normales" (esto es, los establecidos oficialmente), que como media anual crecieron 28.1%, y que de diciembre a diciembre crecieron sólo 8.0%. En otras actividades, de diciembre a diciembre, los incrementos salariales reales fueron muy variados: 6% en los bancos, y en el grueso de la administración pública, en las empresas públicas y en la construcción se produjeron caídas de 6, 10 y 23%, respectivamente. (46)

El empleo mejoró en 1984, bajando la tasa general promedio de desocupación a un 3.9%. El índice de ocupación de la industria manufacturera (base 1978=100) aumentó de 75.4 en 1983 a 77.6 en 1984, mientras que similar índice en el sector público pasó de 112.9 en 1983 a 117.2 en 1984.

El comportamiento regional de la ocupación fue errático. En la Capital y Gran Buenos Aires se registraron en 1984 tasas de desocupación mayores a las de la última mitad de 1983, y en el Gran Mendoza y el Gran Tucumán las tasas de desocupación de octubre de 1984 fueron mayores que las de abril del

(46) Estudio 1984, pp. 25 y 26.

mismo año. Al parecer, estos aumentos de las tasas de desocupación estuvieron vinculados con un descenso en la tasa de subocupación.

La inflación, como ya se señaló, fue sumamente alta: el IPC creció 688.0 % de diciembre a diciembre, y el IPM 624.0 %. La masa monetaria creció sólo 540 %, lo que demostraría que la inflación no tuvo orígenes fundamentalmente monetarios.

El déficit de la Tesorería se redujo marcadamente con relación a 1983, pero siguió representando una muy alta proporción de los ingresos totales del gobierno (50.5 %) y del PIB (12.5 %). Ello se debió, por un lado, a una significativa contracción del gasto, y por el otro, a una ligera caída de los ingresos.

La reducción del gasto estuvo vinculada al recorte del presupuesto militar y en general a una administración presupuestal más cuidadosa, que prácticamente suprimió la inversión pública pero buscó atender el gasto social.

En cuanto a la caída de los ingresos, estuvo determinada principalmente por la baja de la recaudación impositiva. Esta, a su vez, se debió a la demorada aprobación legislativa de diversas reformas impositivas, por lo que ciertos impuestos no pudieron aplicarse durante el año, y a que la evasión continuó siendo práctica general

zada. Se agudizó además el efecto rezago, que en condiciones de alta inflación reduce en términos reales el monto recaudado (por la diferencia de tiempo entre el momento en que se causa el impuesto y el momento en que se lo paga). Cabe señalar que las empresas públicas experimentaron un aumento real de sus ingresos, debido al mayor volumen de ventas y a la mejoría de sus precios y tarifas.

En el sector externo se mejoró el saldo positivo del comercio de bienes (alcanzó a 3940 MD), ya que los términos del intercambio tuvieron una evolución ligeramente favorable debido a la recuperación de los precios internacionales de los oleaginosos, especialmente en la primera parte del año. Hacia fines de año, por el contrario, se observó una caída generalizada de los precios de los productos agrícolas de exportación (que se prolongó durante 1985). Las importaciones, achatadas al máximo en los años anteriores, permanecieron sin mayores cambios. El superávit logrado en el comercio de bienes fue completamente absorbido por el pago de intereses, que montó a la cifra récord de 5542 MD, por lo que la cuenta corriente siguió arrojando déficit (2542 MD). El déficit en cuenta corriente fue más que compensado por las entradas de capital, que siguieron una pauta muy poco ortodoxa. El Tesoro estadounidense y diversos gobiernos latinoamericanos aportaron 600 MD. Los créditos de proveedores, otros 700 MD.

El sector público emitió bonos externos por 400 MD, y se dejaron impagos vencimientos sobre la deuda externa (que alcanzó a casi 47000 MD) por unos 900 MD. De esta manera, la cuenta de capital fue positiva en 2686 MD, y las deprimidas reservas del Banco Central aumentaron en unos 200 MD.

16. 1985: el Plan Austral

El año 1985 estuvo dominado por los problemas de la deuda y de la aceleración inflacionaria. En lo relativo a la deuda, se llegó a un acuerdo con el Club de París, se renovó el apoyo del FMI y se obtuvo el muy reticente apoyo de los bancos comerciales acreedores. En lo que hace a la inflación, se aplicó a partir de mediados de año un tratamiento de shock heterodoxo, el Plan Austral. Como veremos, la oportunidad y características de la aplicación del Plan Austral estuvieron muy ligadas al convenio con el FMI.

El acuerdo con el Club de París fue anunciado el 16 de enero. Básicamente, se reprogramaron a plazos más extensos las deudas argentinas con dieciséis Estados extranjeros o garantizadas por éstos, por un monto de 2100 MD vencidos o por vencer entre 1982 y 1985.

En cuanto a los pagos vencidos (1982-1984) se reprogramó el pago del 75% del capital más los intereses, a un plazo de cinco años (con 3 1/2 de gracia); el 25% restante se pagará en tres cuotas anuales, la primera de ellas en agosto de 1985. En lo que toca a los pagos por vencer en 1985, se reprogramó el pago del 90% del capital más los intereses, a un plazo de diez años (con cinco de gracia); el 10% restante se pagará en cinco anualidades que comienzan en 1985. Como se ve, en esta renegociación no hubo un efectivo período de gracia, ya que éste servirá para que Argentina

pague el 25% de los pagos de 1982-1984 reprogramados, y el 10% de los pagos de 1985 reprogramados.

Hacia la misma fecha, Argentina repagó a Estados Unidos y México el préstamo-puente que éstos le habían otorgado en los últimos días de 1985.

Dentro del equipo económico existían desacuerdos entre el ministro Grinspun y el presidente del Banco Central, al parecer más inclinado hacia una línea ortodoxa que el primero. El 18 de febrero se anunció sorpresivamente que ambos habían renunciado. El secretario de Planeamiento, Juan Vital Sourrouille, fue nombrado ministro de Economía, y Alfredo Concepción designado presidente del Banco Central. El 13 de marzo Grinspun fue a su vez nombrado secretario de Planeamiento.

Cualesquiera hayan sido las causas reales de la remoción de Grinspun, lo cierto es que Sourrouille siguió una línea de política económica que resultó ser, simultáneamente, más maleable hacia los acreedores y más "enérgica" hacia el interior.

Aunque el 20 de febrero Sourrouille afirmó públicamente que continuaría cumpliéndose el convenio con el FMI, a mediados de marzo el Fondo anunció que suspendería todo nuevo desembolso de los 1,419 MD comprometidos por el stand-by de septiembre de 1984 hasta que se realizase una revisión de las metas económicas del gobierno. La decisión del FMI paralizó las negociaciones con los bancos privados acreedores para obtener los

4,200 MD de dinero fresco y refinanciar deudas preexistentes, en momentos en que los bancos estaban ya próximos a reunir la "masa crítica" necesaria para formalizar el acuerdo preliminar.

El 31 de marzo Sourrouille anunció diversas medidas para controlar los mercados extrabancarios (acompañadas de allanamientos de casas de cambio y entidades financieras), así como reformas impositivas, y aumentos de precios y tarifas.

El primero de mayo, en su mensaje anual al Congreso, el presidente resumió la difícil situación económica diciendo que Argentina estaba viviendo una "economía de guerra".

El 17 de mayo se decretó la congelación, por 120 días, de todos los depósitos denominados en dólares en el sistema bancario nacional, como forma de evitar una mayor deterioración de las reservas, ya que en los días previos habían sido retirados del sistema bancario 40% de dichos depósitos, luego de la quiebra de dos bancos privados y la clausura del Banco de Italia y Río de la Plata (este último banco reabrió sus puertas en junio gracias a una operación de salvataje del Banco Central). A partir del 1 de agosto -ya en vigor el Plan Austral- comenzaron a ser descongelados algunos depósitos en dólares, sin que hubiese retiros de pánico.

El 10 de junio el peso se devaluó en 18%, esto es, en una proporción mucho mayor que la habitual. Al día siguiente, el

FMI anunció que se había llegado a un nuevo entendimiento, que permitiría reanudar los giros argentinos sobre el convenio stand-by.

El 14 de junio se hizo público un nuevo memorándum de entendimiento con el FMI. Sus objetivos generales eran combatir la inflación (que había alcanzado ya una tasa anualizada de 1,010%), estabilizar la economía y servir adecuadamente la deuda externa. Las metas concretas eran:

- reducción de la inflación hasta una tasa mensual de 8% (150% anual) en marzo de 1986 y
- reducción del déficit fiscal a no más del 6% en 1985.

El Plan Austral

El mismo día en que se hizo público el nuevo entendimiento con el FMI, el presidente Alfonsín dirigió un mensaje a la nación anunciando un conjunto de drásticas medidas económicas (el "Plan Austral") destinadas a combatir la inflación y reactivar la economía. La exposición de los detalles del mismo quedó a cargo del ministro Sourrouille, quien habló por cadena nacional de radio y televisión inmediatamente después que el presidente. (47)

El Austral, dijo Alfonsín, es "una acción de la cual depende el futuro de Argentina", y agregó:

...no se trata de un conjunto de medidas para sortear la crisis actual. Es mucho más, es un plan de reforma profunda de nuestro sistema económico, cuyo objetivo es la reconstrucción y modernización de Argentina. (48)

(47) Cfr. el texto de ambos discursos en Revista de Economía Política, Vol. 6, no. 2, pp. 137-144.

(48) Ibidem, p. 138.

El propio presidente descartó el "gradualismo", que había sido norma de acción del ministro Grinspun, sosteniendo que "en este nivel de inflación se hace imposible pensar en gradualismo". (49) Esto es, era necesario un tratamiento de shock.

El shock fue bastante heterodoxo, recogiendo elementos del diagnóstico neoestructuralista de la inflación como veremos a continuación. El ministro Sourrouille afirmó en más de una ocasión que la inflación en Argentina era alimentada por dos mecanismos básicos: el fuerte déficit fiscal, con un efecto monetario expansivo muy importante, y las expectativas inflacionarias de la población, que generaban un proceso inflacionario autónomo. De este diagnóstico surgió una estrategia de estabilización con dos objetivos básicos: restablecer el equilibrio fiscal y monetario, y cortar las expectativas y mecanismos inflacionarios. Puede decirse que las medidas heterodoxas del Plan Austral fueron aquellas destinadas a cortar las expectativas inflacionarias de la población y eliminar los mecanismos indexatorios automáticos, mientras que las medidas ortodoxas fueron las encaminadas a restablecer el equilibrio fiscal y monetario.

Entre las medidas heterodoxas destacan: (50)

- Política de ingresos: Congelamiento de precios y salarios en el nivel observado el 12 de junio, en un momento en que los precios básicos habían alcanzado niveles

(49) Ibidem.

(50) Cfr. Peláez, pp. 114-136.

altos; se permitió a numerosas grandes empresas ajustar al alza sus precios apenas treinta días después de lanzado el Plan. A fines de junio, los salarios tuvieron un reajuste de 22.5% que compensó parcialmente la inflación pasada y permitió una moderada y poco duradera recuperación de los mismos.

- Reforma monetaria: Se reemplazó el peso argentino por el "austral", con una paridad fija de 0.80 por dólar. Se implantó una tabla de "desagio" para convertir todos los contratos y obligaciones anteriores al 15 de junio fijados en pesos argentinos bajo el supuesto de alta inflación, a australes -bajo el supuesto de inflación cero-.

Las medidas ortodoxas fueron las siguientes:

- Shock tributario: Antes del Plan, 80% del gasto público se estaba financiando con emisión de dinero. Se decidió reducir sensiblemente el déficit, aumentando los ingresos en un 2.6% del PIB y reduciendo los gastos en un 4.1%, según el detalle del Cuadro A-20. Las metas fueron sobrepasadas en los primeros meses de vigencia del Austral: los ingresos de la Tesorería aumentaron 211 % entre mayo y noviembre, mientras que los gastos lo hicieron en sólo 42 %. Por lo tanto, en noviembre la Tesorería tuvo un superávit equivalente a 4.1 % del PIB.
- Tasas de interés real elevadas: Si bien con el Plan Austral se redujeron drásticamente en términos nominales las tasas de interés, éstas se mantuvieron todavía por

CUADRO A-20

GASTOS E INGRESOS DEL SECTOR PUBLICO PREVISTOS POR EL PLAN
AUSTRAL

	<u>% del PIB</u>
Meta de reducción	<u>6.7</u>
Aumento de los ingresos líquidos	<u>2.7</u>
Recuperación real de las tarifas públicas en un 30%	3.0
Devaluación y aumento de impuestos sobre el comercio exterior	0.8
Impuestos de sellos, cigarrillos, ahorro forzoso y otros	0.8
Caída de 15% en otros impuestos	-2.0
Reducción de los egresos líquidos	<u>4.1</u>
Caída real de 15% de los gastos de personal	2.0
Caída real de 7% en otros gastos	2.1

encima de la tasa de inflación, y continuaron siendo (fuertemente) positivas. Durante los seis primeros meses del Austral, la tasa de interés real deflacionada por el IPM se anualizó en 70% para los depósitos y en 110% para los préstamos.

- Baja de los salarios reales: La caída real de los salarios fue del 7.7% en los primeros seis meses del plan, lo que indica una disminución del ritmo de baja durante el segundo semestre de 1985, ya que para todo el año la caída del salario real fue de 20.7%.⁽⁵¹⁾
- Cese del financiamiento del Banco Central a la Tesorería: El gobierno se comprometió a no continuar financiando a la Tesorería por medio de la emisión de dinero, y se estipuló que la emisión sólo se utilizaría para la compra de divisas (esto es, se adoptó el enfoque monetarista de balanza de pagos, que liga el crecimiento de la masa monetaria al crecimiento de las reservas internacionales).

Si bien las anteriores fueron las principales medidas anunciadas a mediados de junio de 1985 como formando parte del Plan Austral, hubo otras medidas previas directamente ligadas al mismo, como:

- Devaluación con objetivos fiscales: El 11 de junio el tipo de cambio oficial fue devaluado en un 18%, y se aumentaron fuertemente los impuestos a la

⁽⁵¹⁾ Peláez, p. 120, contradice con este dato a CEPAL, cit. más abajo.

importación y más ligeramente los impuestos a la exportación. Como resultado, los ingresos tributarios sobre el comercio exterior recaudados en julio fueron 124.3% superiores a los de junio.

- Reducción del plazo de pago del IVA: A fines de mayo se redujo el plazo de pago del IVA, con lo que se logró en julio recaudar el IVA correspondiente a dos períodos mensuales: los de abril y mayo. La doble recaudación de julio hizo que en este mes el total recaudado superase en 159.4% al de junio.
- Financiamiento con emisión del déficit de junio: Las medidas arriba reseñadas no generaron recursos adicionales sustantivos en junio, mes en que sólo 27% del gasto se financió con recursos tributarios y la base monetaria aumentó en casi 90% para financiar el déficit. La emisión se hizo necesaria porque el gobierno se comprometió a no seguir emitiendo dinero para financiar su déficit.
- Fuertes aumentos de las tarifas públicas: Entre el 1 de mayo y el 12 de junio las tarifas públicas umentaron en promedio 107.7%. En junio hubo dos aumentos a los precios de los combustibles, aumentándose también la participación de las alícuotas impositivas en el precio final. Los combustibles y las tarifas públicas umentarían 33% adicionales durante el segundo semestre.

- Ajuste progresivo de la estructura de precios relativos: Los precios industriales fueron liberados en marzo (1985) lo que permitió la recuperación de muchos precios relativos. La carne aumentó 70 u 80% en junio (1985). Por lo tanto, la congelación de precios se produjo en un momento de buen nivel general de los mismos.

Aunque la CGT expresó su desconfianza y aun rechazo hacia el Plan Austral, exigiendo un aumento salarial generalizado del 50% y el cese de los masivos despidos de trabajadores que se habían venido produciendo, la reacción del público ante un plan que prometía acabar con la inflación fue altamente positiva, y al reabrirse el día 19 los mercados financieros (que habían quedado cerrados desde el anuncio del Plan) no hubo mayores problemas de retiros masivos de fondos, lo que había constituido una de las principales preocupaciones del gobierno. Las medidas llevaron a la renuncia de los secretarios de Comercio Interior y de Hacienda, quienes al parecer no fueron consultados ni informados de las medidas, que habían venido siendo preparadas en sigilo por el equipo dirigido por el ministro Sourrouille. Mario Brodersohn, hasta ese momento presidente del Banco Nacional de Desarrollo y principal negociador del reciente acuerdo con el FMI, fue designado nuevo secretario de Hacienda.

El nuevo entendimiento con el FMI llevó a Estados Unidos y a otros once países acreedores a otorgar inmediatamente

un préstamo-puente por 483 MD, que Argentina utilizó para pagar 300 MD de intereses atrasados. Esta suma, junto con 50 MD pagados en abril 30 y otros 350 MD de sus propias reservas pagados en junio 12 (esto es, un día después de que se anunciase el acuerdo con el FMI) permitieron poner al día los atrasos en el servicio de la deuda externa hasta febrero de 1985. Como se ve, hubo una clara vinculación entre el servicio de la deuda, los préstamos del FMI, los Estados industrializados y la banca acreedora, y el Plan Austral.

Como el Plan Austral tuviese aún más éxito que el previsto en sus metas de contener la inflación y el déficit fiscal y estabilizar el tipo de cambio, el 18 de julio fueron anunciadas nuevas medidas. Entre ellas, la revisión de las metas de inflación y de déficit fiscal para el segundo semestre de 1985: la primera no superaría al 8%, y el segundo no excedería de 4.5% del PIB. Al mismo tiempo se presentó al Congreso una versión revisada del presupuesto, basada en el supuesto de que la tasa mensual de inflación no superaría el 1% en diciembre de 1985.

El 9 de agosto el FMI anunció que apoyaba el Plan Austral y sus revisiones, y al día siguiente dispuso aprobar el desembolso de dos nuevos tramos del stand-by, por 236 MD cada uno, que se harían efectivos en agosto y septiembre, respectivamente. El 27 de agosto se completó el convenio con los bancos privados acreedores para refinanciar 13,400 MD de deuda externa. Se

restrukturaron a 12 años de plazo, con tres de gracia, 9,900 MD de la deuda privada vencida en 1982 y 1983 (cuando operaron el Plan Cavallo y los seguros de cambio). Además, se obtuvieron 3700 MD de nuevos préstamos a ser desembolsados entre septiembre de 1985 y marzo de 1986, y otros financiamientos por un total de 500 MD, con lo que se completó el paquete que se venía negociando con la banca privada acreedora desde 1984.

Resultados

El primer y tal vez único éxito del Plan Austral fue la drástica reducción de la inflación y las expectativas inflacionarias, junto con la estabilización del tipo de cambio, logradas durante sus primeros meses de vigencia.

Medida de diciembre a diciembre por el IPC, la inflación se redujo notoriamente, de 688.0% en 1984 a 385.4% en 1985.

Durante los seis primeros meses de 1985 la inflación creció a una tasa mensual promedio de 26%, mientras que en los últimos seis meses (esto es, durante la vigencia del Plan Austral) lo hizo a una tasa mensual de sólo 3%.

El Plan Austral también afectó la evolución de los salarios, que disminuyeron durante el año. En el primer semestre, porque los salarios fueron siendo ajustados mensualmente por debajo de la inflación (el sistema se institucionalizó en marzo, cuando se dispuso el ajuste de los salarios al 90% de la inflación del mes anterior). En el segundo semestre,

porque los salarios quedaron congelados en el monto que habían alcanzado al 30 de junio, siendo que la inflación -en particular en los precios de los alimentos- continuó existiendo, si bien moderada. Hay controversias sobre la forma de cálculo de los salarios reales y sobre los diversos tipos de salarios. Según el gobierno, los salarios reales no habrían sufrido merma. Según los sindicatos, sufrieron una fuerte caída. La CEPAL estima que en términos generales, aunque con grandes diferencias por ramas y tramos salariales, los salarios reales perdieron 12.1% de su poder adquisitivo en 1985. (52) Por otro lado, la desocupación se incrementó, del 3.8% promedio de 1984, a 5.3% promedio en 1985 (si bien con tendencia a disminuir a fines del año).

El PIB sufrió una caída de 4.4%. Aunque el sector más afectado fue el manufacturero, cuyo producto cayó 10.4%, la baja de la actividad fue generalizada: la agricultura cayó 3.3%, la minería 3.2%, la construcción 0.5%, los servicios de utilidad pública el 2.3%, los otros servicios el 2.3%. La inversión bruta fija cayó 8.6%. Pueden distinguirse tres períodos en la evolución de la actividad económica. Durante los dos primeros trimestres del año, tuvo una tendencia descendente. En el tercer trimestre (primero del Plan Austral)

(52) Estudio 1985, Cuadro 20.

la tendencia descendente se agudizó, por la incertidumbre de los actores económicos y sus dificultades para ajustar-se a un contexto de baja inflación. En el cuarto trimestre, comenzó una recuperación que se extendería hasta mediados de 1986.

Dentro de la industria la baja fue generalizada: cayeron tanto aquellas ramas productoras de bienes de consumo (con excepción de la alimentaria, cuya caída fue casi imperceptible) como las productoras de bienes de capital y de bienes intermedios. En algunas ramas (particularmente bienes intermedios) la caída no fue mayor debido a que se logró colocar la producción en mercados externos. Ello fue particularmente notorio en la producción de acero, que fue prácticamente la única actividad de peso que logró crecer en 1985. La industria siguió la pauta general de la actividad: caída durante los nueve primeros meses del año (especialmente en aquellos inmediatamente posteriores al Austral), y recuperación en los últimos tres.

El déficit fiscal disminuyó a 4.0% del PIB. Ello se debió a una disminución en los gastos de personal, al estancamiento del gasto de inversión y, fundamentalmente, al aumento de los ingresos tributarios y no tributarios. Los primeros aumentaron debido a que el Plan Austral fue acompañado de una miscelánea fiscal importante: aumentaron los impuestos al comercio

exterior y los aportes a las cajas de previsión social, y se redujeron los plazos para la declaración y pago del IVA y otros impuestos.

Las tarifas públicas fueron sensiblemente aumentadas en los meses inmediatos anteriores al lanzamiento del Plan Austral, lo que las situó en un muy buen nivel para el momento en que sobrevino el congelamiento.

Los medios de pago crecieron 593.3% durante el año, pero nuevamente aquí hubo dos pautas a lo largo del año. En el primer semestre, la oferta de dinero aumentó aceleradamente, pero a ritmo inferior al de los precios. En el segundo semestre, la oferta monetaria creció a ritmo mayor que el de los precios, sin convertirse en un factor inflacionario, porque luego del Austral se redujo notoriamente la velocidad de circulación del dinero, esto es, el público y las empresas empezaron a retener más dinero para sus gastos. Como consecuencia la política monetaria y crediticia pudo hacerse más laxa, y se notó un importante aumento en el crédito al sector privado. Las tasas de interés nominales pasivas disminuyeron sensiblemente con el Austral: de 28% mensual en junio 14, a 4% al día siguiente, pese a lo cual siguieron siendo positivas y no provocaron corridas ni hacia los activos reales ni hacia el dólar.

El comercio de bienes dejó un saldo récord de alrededor de 5000 MD, debido a una moderada alza de las exportaciones,

que se logró incrementado en 17% su volumen, con lo que se compensó la caída de 11% de sus precios. Las importaciones disminuyeron apreciablemente debido a la recesión interna. En cuanto a la balanza de servicios, se logró reducir su déficit con respecto a 1984. De esta manera, el déficit de la cuenta corriente, que había sido de 2542 MD en 1984, se redujo a unos 950 MD en 1985. La cuenta de capital fue superavitaria en 3600 MD, lo que permitió mejorar la posición de reservas en unos 2500 MD. La deuda externa creció moderadamente, y alcanzó el nivel de 48312 MD.

17.1986: dificultades del Austral, reactivación de la economía

Durante los primeros meses del Plan Austral hubo un clima de euforia: opinión pública y gobierno proclamaban alegremente que "se acabó la inflación".

En 1986 comenzaron los problemas. Los salarios seguían cayendo, las quiebras empresariales aumentaron, la recesión afectó a numerosas ramas productivas, los sindicatos retomaron la iniciativa y se movilizaron realizando varias huelgas generales por aumentos de salarios y contra la política económica y el pago de la deuda externa.

La política económica

En enero se autorizó un aumento salarial para el primer trimestre, de 5% en el sector público y de 8.5% como máximo en el sector privado. Se aumentó además el salario mínimo. Los aumentos fueron rechazados como insuficientes por la CGT, que realizó una huelga general contra la política económica del gobierno.

El 6 de febrero se anunció la "segunda fase" del Plan Austral: para favorecer la reactivación de la economía se liberalizarían las medidas de control monetario y de precios. Consecuentemente, a partir de marzo la inflación se situó por encima del 4% mensual.

A principios de abril se anunciaron nuevas reglas de ajustes de precios. El tipo de cambio y las tarifas públicas aumentarían periódicamente en porcentajes pequeños. El

control de precios se centraría en un conjunto de grandes empresas mediante un régimen de acuerdos basados en la evolución de los costos. Se otorgó un nuevo aumento trimestral de remuneraciones, y se autorizó a sindicatos y empresas a fijar directamente sus salarios con base en un sistema de "bandas" (topes mínimo y máximo) fijados por el gobierno.

A mediados de 1986 se combinaron una suba de la inflación, una notoria devaluación del austral en el mercado paralelo y el deterioro de las cuentas externas, lo que causó problemas en el seno del gobierno. El equipo Sourrouille fue criticado veladamente por la "vieja guardia" radical que teme que la actual política económica origine un decrecimiento del apoyo popular al gobierno. A pesar de las críticas, Alfonsín reafirmó su apoyo a Sourrouille, y en julio desplazó a Alfredo Concepción de la presidencia del Banco Central. Acusado de llevar a cabo una "política monetaria permisiva", (la expansión de la oferta monetaria fue de 7% entre junio de 1985 y julio de 1986) Concepción fue remplazado por José Luis Machinea, uno de los cercanos colaboradores de Sourrouille.

A partir de ese momento, la política económica se "endureció" con el objetivo de contener la inflación y mejorar las cuentas externas, sobre la base de restringir y encarecer el crédito y reducir los salarios. En agosto, presionada entre otras cosas por el alza estacional de los precios de la carne,

la inflación trepó a casi 9% mensual. A fines de ese mes se adoptó un paquete de medidas antiinflacionarias: incrementos de hasta 3% en los precios industriales bajo control y en las tarifas públicas en septiembre, y alzas menores de unos y otras en los meses siguientes hasta llegar al 2% mensual en diciembre; devaluación inmediata de 3% y posteriores reajustes del tipo de cambio a través de devaluaciones periódicas y pequeñas; política monetaria más estricta orientada a reducir rápidamente el ritmo de creación de medios de pago; mayor intervención del gobierno en las negociaciones entre empresas y sindicatos, para evitar incrementos salariales por sobre los topes máximos fijados; mayores esfuerzos para reducir el déficit del sector público.

A partir de estas medidas, pudo formularse el siguiente diagnóstico:

Todo indica que la atonía y las dificultades para los trabajadores continuarán. La línea Sourrouille está significando ya un alza de las tasas de interés y una restricción monetaria y crediticia que (junto con la caída del salario real y del consumo) agudizarán la ya crítica situación.

En efecto, en agosto se reformuló la política económica: salarios, precios y tarifas subirán no más de 3 por ciento mensual, el dólar oficial se moverá según lo requieran los precios (léase devaluación del austral) y la tasa de interés será más alta que la inflación.⁽⁵³⁾

(53) Emmerich, 1986, p. 17.

A fines de 1986 los hechos confirmaban el diagnóstico. En el último trimestre fue notoria la desaceleración del crecimiento del PIB, mientras que las tasas de interés alcanzaban niveles reales altísimos, los salarios se contraían, el dólar (especialmente el paralelo) trepaba rápidamente y la inflación, aunque en descenso a partir de septiembre, parecía presta a rebrotar en cualquier momento (como efectivamente sucedió a inicios de 1987).

La situación puso en entredicho las supuestas bondades del Plan Austral, y generalizó en la opinión pública la percepción de que la política económica gubernamental estaba siguiendo un rumbo errado. Ello facilitó al peronismo la recuperación de importantes contingentes electorales en comicios celebrados a fines del año en San Luis y Córdoba.

Resultados

Durante 1986 el PIB creció 5.5%. El repunte fue particularmente marcado en la industria manufacturera, cuya producción creció cerca de 12%. La expansión de la demanda interna, que fue particularmente sensible en el segundo trimestre y la primera mitad del segundo, junto con el incremento de las ventas externas de bienes intermedios (en particular hacia Brasil) estuvieron en la base de esta expansión. Por su lado, la industria de la construcción creció 6%, con lo que revirtió la aguda tendencia descendente de los cinco años previos, durante los cuales se contrajo prácticamente a la mitad.

Desfavorables condiciones climáticas provocaron, por otra parte, que el producto agropecuario descendiese 3%.

Sin embargo, conviene relativizar estos resultados, ya que:

1. Las importantes tasas de crecimiento del PIB y del PIB manufacturero se calculan sobre los deprimidos niveles de 1985.
2. En el último trimestre se produjo una notoria desaceleración, que bien podría extenderse a 1987 de continuar las políticas altamente restrictivas aplicadas a partir de fines de agosto de 1986.
3. La recuperación no alcanzó a reestimar a la inversión, que permaneció estancada, lo que evidencia que el crecimiento manufacturero de 1986 tuvo bases poco firmes y que descansó exclusivamente en la mayor utilización de la capacidad instalada.

La inflación se situó cerca del 80% de diciembre a diciembre. Cabe destacar que el ritmo de crecimiento de los precios fue sensiblemente más alto en el segundo semestre que en la primera mitad del año.

Las remuneraciones industriales resultaron beneficiadas por la libertad que tuvieron empresas y sindicatos para fijarlas dentro del sistema de "bandas", en particular en el segundo trimestre. Sin embargo, la erosión causada por la aceleración inflacionaria del segundo semestre llevó a que las remuneraciones reales medias en la industria permaneciesen como

media anual- prácticamente estancadas respecto de las de 1985, mientras que en la construcción y el sector público descendieron por segundo año consecutivo. A mitad del año, el desempleo alcanzaba a 4.8% de la PEA.

El sector externo se vio seriamente afectado por la caída de los precios y los volúmenes de las exportaciones de productos agropecuarios, mientras que la recuperación de la actividad incrementaba las importaciones. Las exportaciones montaron a unos 7000 MD y importaciones a 4100 MD, lo que dejó un saldo positivo de sólo 2900 MD. Un déficit de 800 MD en la balanza de servicios reales y pagos netos de utilidades e intereses por 4500 MD anularon completamente el superávit comercial e hicieron que la cuenta corriente arrojase un déficit de 2400 MD, que fue compensado por ingresos de capital contratados durante el año anterior. De este modo, las reservas internacionales no sufrieron mayor variación, pero la deuda externa se incrementó en 2000 MD, sobrepasando los 50000 MD.

18. Los "Lineamientos para una Estrategia de Crecimiento"

El 8 de enero de 1985 fue publicado un plan económico quinquenal elaborado por el entonces secretario de Planeamiento y futuro ministro de Economía, Juan Vital Sourrouille. A la conjunción de este plan de mediano plazo con el Austral hacía presumiblemente referencia el presidente Alfonsín cuando anunció este último como "un plan de reforma profunda de nuestro sistema económico, cuyo objetivo es la reconstrucción y modernización de Argentina".

Bautizado con el nombre de "Lineamientos para una Estrategia de Crecimiento" (LEC), el también conocido como Plan de Mediano Plazo o Plan Sourrouille diseña las principales acciones y plantea las metas a alcanzar en el quinquenio 1985-1989, para producir la reactivación económica (especialmente de la industria), sanear las cuentas externas, equilibrar las finanzas públicas y abatir la inflación.

Principales metas cuantitativas derivadas de estos lineamientos son: crecimiento del PIB del orden de 2.5 % en 1985 (no se cumplió, véase Cuadro A-21), y de 4 % anual promedio para el quinquenio; reducción de la deuda externa a 39700 MD para fines de 1989; reducción del déficit del sector público a 3.6 % del PIB en 1989. Además, se prevén cambios impositivos tendientes a aumentar la recaudación, y diversas medidas de promoción de las exportaciones, especialmente de las manufactureras.

Según un estudio, el Plan Austral coincide perfectamente con los LEC: el primero pretende crear las condiciones de estabilidad necesarias para aplicar cabalmente el segundo. Ambos

parten de aceptar implícitamente que los servicios de la deuda externa deben ser atendidos con recursos de la producción interna, previendo incluso una reducción de la deuda real en los próximos años. "Eso no significa otra cosa sino diseñar políticas que consigan generar el mayor superávit posible en el comercio exterior, produciendo divisas destinadas a los acreedores internacionales". (54)

Según el mismo estudio, "el carácter fuertemente exportador de la estrategia de mediano plazo está destinado a favorecer a las grandes empresas, especialmente aquellas que disponen de una infraestructura en el exterior, como es el caso de las multinacionales". (55) Dada la retracción del mercado interno, el esfuerzo exportador, en particular de bienes manufacturados, debería ser la base de una recuperación sostenida del crecimiento. Ello es difícil: las exportaciones deberían aumentar en siete puntos porcentuales sólo para neutralizar una disminución de un punto en el consumo interno. (56)

Un editorial del diario Clarín, vocero de sectores empresariales que reclaman la continuidad de la protección a la industria nacional, caracterizó en los siguientes términos las intenciones gubernamentales de "abrir" la economía:

(54) Novak, po. 135-136.

(55) Ibidem, p. 143.

(56) Ibidem, p. 141.

La conducción económica se dispone a tomar una serie de medidas que conducirán a una progresiva apertura de la economía. Este proceso se realizará con dos objetivos fundamentales: contener la evolución de los precios internos mediante el estímulo de la competencia de bienes extranjeros y, en un sentido más amplio, promover la eficiencia de la industria local y acercarla a niveles de competitividad internacional. En este segundo objetivo se parte de las premisas de que el proceso de sustitución de importaciones estaría casi o totalmente agotado, no deberían hacerse nuevos esfuerzos para avanzar en la integración de la economía local y correspondería, por lo tanto, mejorar la performance del parque ya instalado. Los cambios futuros consistirían, en esa línea argumental, principalmente en la remoción de segmentos obsoletos y la incorporación de capital y tecnologías a los capacitados para progresar.

Si bien la conducción económica afirmó que el proceso aperturista se llevaría a cabo progresivamente, estudiando la situación de cada sector involucrado, la perspectiva global genera prevenciones en vista de la nefasta experiencia vivida durante la administración de Martínez de Hoz. Resulta casi innecesario recordar que en aquella oportunidad los objetivos declarados de la apertura fueran reducir la inflación y aumentar la eficiencia de la economía, aunque los resultados obtenidos fueran exactamente los opuestos (57).

(57) Clarín, 30 de marzo al 5 de abril de 1987, p. 2.

Queda claro que el gobierno Alfonsín tiene dos estrategias para enfrentar la crisis. Una de corto plazo (el Plan Austral) que busca estabilizar la economía y reducir la inflación, el déficit fiscal y los desequilibrios externos más agudos. Otra, de largo plazo, busca reestructurar el aparato productivo y orientarlo mayormente hacia la exportación, en particular de bienes industrializados, como forma de generar importantes superávits comerciales con que saldar la deuda externa.

La segunda estrategia es relativamente similar a la adoptada con éxito por Brasil y comenzada apenas a implementar por México. Como en estos dos países, intenta impulsar la "industrialización hacia afuera", con todos sus ingredientes: búsqueda de una nueva inserción en el mercado mundial, renovada apertura al capital extranjero, supresión de barreras arancelarias, promoción de la inversión en actividades orientadas a la exportación, reducción del papel del Estado en la economía, "modernización" del aparato productivo, reconversión industrial.

Algunos de estos aspectos de una estrategia de industrialización exportadora se dejaron traslucir en los acuerdos anunciados el 13 de enero de 1987 con el Banco Mundial y el FMI, que acordaron otorgar préstamos a Argentina por 2000 MD y 1830 MD, respectivamente. La condicionalidad de estos préstamos es relativamente similar a la del paquete financiero

acordado con México a mediados de 1986: se reconoce la necesidad de "crecer para pagar", dentro de los lineamientos del Plan Baker, y se pone el acento en la reestructuración y apertura de la economía. El comunicado del Ministerio de Economía que informa de los acuerdos indica que Argentina mantendrá una "estricta política antiinflacionaria", liberará el giro al exterior de ganancias y dividendos, y se pondrá al corriente en los pagos del servicio de su deuda externa.

Además, se pondrá en práctica un nuevo régimen de importaciones, se disminuirán las retenciones a las exportaciones agrícolas, se transferirán empresas estatales al sector privado, se mejorará la eficiencia y se ajustarán en términos reales las tarifas de las empresas públicas, y se reducirá el déficit del sector público a 3.9% del PIB. En palabras del propio ministro Sourrouille, "un objetivo prioritario de la política económica será asegurar la continuación del crecimiento". Para ello, "se profundizarán las reformas estructurales de las empresas del Estado, que en muchos casos serán financiadas por el Banco Mundial". La transferencia de empresas al sector privado, abundó Sourrouille, "servirá para estimular nuevas actividades productivas". (58)

El aumento de las exportaciones de manufacturas es obviamente sano, y bien podría constituir la base de una retomada del desarrollo. Pero no lo son tanto las bases en que hasta ahora

(58) "Créditos por 3 mil. 830 millones de Dls. acuerdan el BM y el FMI para Argentina", en El Día, 14.1.87, p. 8.

parece apoyarse: bajos salarios reales, altos tipos de cambio (en la medida en que constituyen un premio a los exportadores y a los inversores extranjeros y un castigo a los importadores), trato preferencial hacia las empresas exportadoras (en particular las empresas transnacionales) en detrimento de las que producen prioritariamente para el mercado interno, concentración de la inversión en las ramas productoras de bienes exportables en detrimento de la satisfacción de las necesidades básicas de la población.

19. Síntesis y conclusiones del capítulo

Pocos países han sufrido desastres tales como la dictadura que asoló a Argentina entre 1976 y 1983. Luego de décadas de avances y retrocesos cíclicos que en términos generales configuraron una larga fase de estancamiento, Argentina se vio sometida a un deliberado y despiadado proceso de "achicamiento" de su economía.

La dictadura de Videla y la política de su ministro Martínez de Hoz trataron de imponer por la fuerza un nuevo modelo de país y una nueva forma de vinculación con la economía mundial, basados simultáneamente en el más estricto liberalismo económico y el más feroz autoritarismo político. La desindustrialización de la economía, la reducción absoluta del número de obreros industriales, la caída de los salarios reales y del nivel de vida de amplias capas de la población, la contracción del mercado interno, la exacerbación de la inflación y de la mentalidad inflacionaria entre la población, el auge de las actividades financiero-especulativas en detrimento de las actividades productivas, el desmesurado e improductivo crecimiento de la deuda externa, fueron algunos de los nefastos resultados de la dictadura militar.

El PIB de 1983 fue similar al de 1975. Ello implicó una sensible disminución del PIB per cápita durante los años de la dictadura: el per cápita de 1983 fue inferior al de 1970. (59) El PIB industrial se redujo 12.8% entre 1975 y

(59) Memoria 1984, p. 4.

1983 (Cuadro A-16). El número absoluto de obreros industriales decreció en cerca de ochocientos mil personas.

La gran mayoría de quienes perdieron su condición de asalariados durante la dictadura se sumaron a lo que eufemísticamente se dio en llamar "cuentapropismo": actividades independientes, sin capital, generalmente de intermediación comercial. Estas actividades, si bien permitieron subsistir a quienes a ellas se dedicaban, afectaron a las posibilidades de reanudar la expansión económica, ya que absorbían gran cantidad de personas en ocupaciones socialmente improductivas.

Según un estudio, entre 1973 y 1983 (esto es, en un período de diez años de los cuales ocho fueron de dictadura);

- . el volumen físico de la producción industrial se contrajo casi 10%;
- . la cantidad de obreros ocupados en la industria se redujo en 34.3 % (Cfr. Cuadro A-27); y las horas-obrero trabajadas se redujeron en 30.4% (lo que indica un amento de 5.9% en la jornada media de trabajo);
- . la productividad media de la mano de obra creció 37.6% por obrero ocupado;
- . sin embargo, el salario real disminuyó 17.3%, y el costo salarial de la producción disminuyó 18.6%. (60)

Otros datos indican que la participación de los asalariados en el ingreso nacional pasó del 49.3% en 1975 al 34.0% en

1980. La participación de los asalariados en el ingreso nacional había registrado una media anual de 47.8% en el período 1973-1975 (gobierno peronista) y bajó a 32.2% para el período 1976-1980. (Cfr. Cuadros A-11 y A-14.)

Según informó el gobierno constitucional al asumir sus funciones, de marzo de 1976 a octubre de 1983 la inflación había alcanzado la astronómica cifra de 259,400%.

Principal beneficiario de la política económica del período dictatorial fue el capital financiero, que logró altas ganancias en detrimento del capital productivo. También la oligarquía terrateniente obtuvo beneficios, en especial en los primeros años de la dictadura (antes de la sobrevaluación del peso), ya que se obtuvieron -por razones climáticas- varias buenas cosechas en momentos de alza de los precios internacionales de los cereales.

La concentración del capital favorecida por las condiciones de crisis casi permanente durante el período analizado benefició a los grupos empresariales más diversificados o integrados, que pudieron enfrentar con éxito las situaciones recesivas que golpearon alternativamente a todos los sectores de la actividad económica (con excepción, claro está, de la actividad financiera).

Fue en medio de esta situación que a principios de 1981 estalló una severa crisis del sector externo, cuya causa inmediata fue la política de sobrevaluación del peso. Destinado declarativamente a "abrir" la economía a la competencia

extranjera, para así favorecer a los consumidores y estimular la eficiencia de la planta productiva nacional, el peso sobrevaluado llevó en realidad al quiebre de la actividad industrial interna y a un severo desequilibrio del balance de pagos.

La crisis externa y su rápida propagación a todos los sectores de la economía evidenciaron ante la población, y aun ante los propios jefes militares, que la política económica que se había venido siguiendo era errada. De allí surgieron, por un lado, el crecimiento cualitativo y cuantitativo de la movilización popular (sindical y política) contra la dictadura, y por el otro, los sucesivos recambios de presidentes, ministros de Economía y políticas económicas que signaron los caóticos dos últimos años de la dictadura militar.

Cuando a la debacle económica se sumaron el fracaso de la aventura militar de las Malvinas y la imposibilidad de servir adecuadamente la deuda externa, en momentos en que se comenzaban a hacer públicas las atrocidades represivas cometidas en sus primeros años, la dictadura se retiró en desbandada, y su política económica adoptó un carácter ambiguo, buscando evitar el exacerbamiento de las tensiones políticas y sociales manifestadas en diversas huelgas generales y movilizaciones callejeras. Como consecuencia, en 1983 se produjo una ligera reactivación, que no alcanzó a revertir la involución de los dos años inmediatos ni mucho menos a alterar las tendencias estructurales perversas generadas por las políticas de "desarrollo" a largo plazo de la dictadura.

Cuando las autoridades constitucionales asumieron sus funciones en diciembre de 1983, lo hicieron en un contexto que, según el Banco Central,

condicionaba fuertemente el desarrollo de la economía en el corto y mediano plazo, caracterizado por un agravamiento del proceso inflacionario, de los desequilibrios fiscales y del sector financiero, y un volumen sin precedentes de endeudamiento con el resto del mundo. Dentro de este marco global, amplios sectores de la población habían experimentado un importante deterioro de su nivel de vida. La magnitud alcanzada por la deuda externa fue el resultado de la política económica implementada desde mediados de la década de 1970, que se orientó a la reversión del modelo de desarrollo de períodos anteriores, fundamentalmente en el rol asignado al sector externo, que se basó en una amplia apertura del mercado doméstico a las corrientes mundiales de bienes y capitales. Ello llevó a un progresivo endeudamiento, a la vez que disminuyó la actividad en el país o la eliminó según los rubros... (61) (62)

Por su lado, la CEPAL describe así la situación a fines de 1983: Al asumir sus funciones el gobierno constitucional en diciembre de 1983, los problemas económicos eran muy graves. Al cabo de sucesivos experimentos de política económica, el producto por habitante era similar al de quince años antes, con el agravante de que el ingreso nacional se veía reducido por la pesada carga de los intereses de la deuda externa. Además, la generación de ahorro interno y la disponibilidad de financiamiento del

(61) Memoria 1984, p. 3.

(62) El propio Banco Central proporciona algunos indicadores que demuestran el desmesurado crecimiento del servicio de la deuda externa durante la dictadura, Véase el Cuadro A-28.

exterior venían disminuyendo fuertemente; el gobier no operaba con un apreciable déficit; los asalariados -cuyos ingresos reales habían subido fuertemente en 1983, a partir de valores deprimidos- intentaban recuperar niveles de consumo postergados durante largo tiempo, mientras que los grupos de mayores ingresos trataban de mantener sus patrones habituales de gasto; y los acreedores externos se mostraban re-ticentes a refinanciar sus créditos y mucho más a extender nuevos préstamos. A su vez, en una situación en que estaba lejos de perfilarse qué actividades productivas ofrecían oportunidades de buena rentabilidad y la inestable evolución de la economía reducía el horizonte de las decisiones, el "ánimo inversor" se encontraba deprimido. Este hecho, combinado con la escasa oferta de fondos, frenaba la formación de capital. Por otro lado, las perspectivas de la capacidad para importar eran inciertas, por la indefinición sobre los pagos que se deberían realizar para servir la deuda. Así, pese a que la producción agregada era superior al nivel mínimo registrado a mediados de 1982, no aparecían claras las posibilidades de un crecimiento sostenido. A su vez, la muy rápida inflación revelaba un gran desequilibrio en las finanzas públicas y una acentuada pugna distributiva. Por último, el comportamiento errático de los precios dificultaba aprecia-blemente la actividad económica y estimulaba conductas especulativas en los mercados financieros y cambiarios.⁶³

Una coincidencia de base entre todas las fuerzas polí-ticas y sociales que apoyaron el proceso de democratización fue

(63) Estudio 1984, p. 1.

que la novel democracia debería asentarse sobre una sólida base económica. Para ello, eran necesarias la expansión de la actividad productiva y de los niveles de vida de la población, en particular de los sectores más duramente golpeados por la políticas antipopulares de la dictadura militar. Otro consenso básico era que la democracia debería servir para redefinir el proyecto nacional y reanudar vigorosamente la senda del desarrollo.

La política económica del primer año de gobierno de Alfonsín fue coherente con estos consensos. El ministro Grinspun aplicó una política expansionista, mejoró el salario real y los niveles de ocupación, y procuró obtener mejores términos de renegociación de la abultada y onerosa deuda externa. El fracaso en obtener nuevas condiciones de parte de los acreedores así como en obtener apoyo efectivo de los restantes países latinoamericanos para adoptar una línea "dura" de renegociación, llevó a fines de 1984 a la firma de un convenio stand-by con el FMI. A partir de allí, la política económica abandonó paulatinamente sus objetivos expansionistas y redistributivos y priorizó medidas de corte ortodoxo para contener la inflación y mejorar el balance de pagos. Las medidas antiinflacionarias de corte ortodoxo, además ser probablemente ineficaces para erradicar una inflación crónica y estructuralmente arrigada como es la argentina, no pudieron ser aplicadas con todo su rigor, ya que la efervescencia sin dical lo impidió. Así, Grinspun, al igual que tantos de sus antecesores en el Ministerio de Economía, falló en contener la inflación, que en 1984 alcanzó su máximo nivel histórico.

La aceleración inflacionaria se sumó en los últimos meses de 1984 a una perceptible involución de la actividad económica y a una cierta caída del superávit comercial (causada por el deterioro de los precios internacionales de los exportables argentinos). Ello permitió a algunos caracterizar el

"gradualismo" de Grinspun como una política timorata, que no alcanzaba a producir una recuperación vigorosa ni a superar las profundas distorsiones de la economía, la principal de las cuales era su funcionamiento inercialmente inflacionario.

Como consecuencia, un equipo de recambio liderado por Juan Vital Sourrouille pasó a ocupar el ministerio de Economía a principios de 1985. Sourrouille traía dos proyectos en su portafolios: el Plan de Mediano Plazo, destinado a lograr la recuperación de la actividad industrial por la vía de la modernización de la misma y su orientación hacia la exportación; y el Plan Austral, que pretende estabilizar mediante una terapia de shock heterodoxo las condiciones de funcionamiento de la economía.

El Austral constituyó indudablemente un éxito político del gobierno, que inmediatamente vio robustecido su apoyo popular. Tras un breve período de incertidumbre inicial, el Austral dio origen a una recuperación de la actividad económica que se extendió desde el último trimestre de 1985 hasta el tercero de 1986. En 1986 la necesidad de aflojar el congelamiento de precios dio lugar a un rebrote de la inflación. El gobierno respondió con un endurecimiento de la política económica que evidenció que el Austral pasó a dar prioridad, en la lucha contra la inflación, a medidas de sesgo ortodoxo como la contención o reducción salarial, el alza de las tasas de interés y la restricción del crédito y del gasto público.

Hacia fines de 1986, como consecuencia del endurecimiento de la política económica, la actividad productiva entró nuevamente en la senda descendente, mientras que los precios, el dólar y las tasas de interés retomaban, pese a mejores intenciones gubernamentales en contrario, la ascendente. Ello comprometió la credibilidad popular en el Plan Austral y aun en la capacidad del gobierno de Alfonsín para relanzar al país decididamente por el rumbo del desarrollo. Las expectativas inflacionarias y la mentalidad especulativa de la población volvieron a reverdecer, en momentos en que el gobierno parece incapaz de superar la crisis, y se limita sólo a administrarla.

CUADRO A-20

EL GOBIERNO CONSTITUCIONAL: EVOLUCION DE ALGUNAS VARIABLES

Tasas de crecimiento, dic. a dic.

Año	PIB	Inversión bruta fija	M 1	IPC	Salario industrial medio real	Desocupación (% de la PEA)	Déficit fiscal
1984	2.2	-9.6	521.6	688.0	8.3	3.8	12.5
1985	-4.4	-8.6	593.3	385.4	-5.3	5.3	4.0
1986*	5.5	n.d.	n.d.	81.9	0.9	4.8	n.d.
Media anual	1.1	-9.1	----	385.1	1.3	4.6	---

Fuentes: Estudio 1985, Cuadros 1, 2; Informe 1986, p. 204;
Balance 1986, Cuadros 1, 4, 5, 6; Memoria 1984, p. 160.

*Datos preliminares.

CUADRO A-21

EL GOBIERNO CONSTITUCIONAL: EVOLUCION DEL SECTOR EXTERNO (MD)

Año	Exportac. de bienes	Importac. de bienes	Saldo	Cuenta corriente	Tipo de cambio** (austra- les)	Deuda externa total bruta	Reservas
1984	8072	4132	3940	-2542	0.1322	46903	3498.6
1985	8400	3400	5000	- 950	0.8005	48312	6000.0
1986*	6900	4300	2600	-2400	1.7000	50300	5800.0
Acumu- lado	23372	11832	11540	-5892	-----	-----	

* Datos preliminares.

** Paralelo, al 31 de diciembre.

Fuentes: Estudio 1985, Cuadros 11, 12.

Balance 1986, Cuadros 12, 13, 15.

Boletín estadístico, 1985, p. 54.

Clarín, 8.2.87, Suplemento económico, pp. 6 y 7.

CUADRO A-22

EL PLAN AUSTRAL: TASAS MENSUALES DE INFLACION
(IPC)

1985		1986	
		enero	3.0
febrero	20.7	febrero	1.7
marzo	26.5	marzo	4.6
abril	29.5	abril	4.7
mayo	25.1	mayo	4.0
junio	30.5	junio	4.5
julio	6.2	julio	6.8
agosto	3.1	agosto	8.8
sept.	2.0	sept.	7.2
octubre	1.9	octubre	6.1
noviembre	2.4	noviembre	5.3
diciembre	3.2	diciembre	4.7

Fuente: FIEL , Cuadro 3.1.

CUADRO A-23
ARGENTINA: BALANCE DE PAGOS
(Millones de dólares)

	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985 ^a
Balance en cuenta corriente	-535	-4 774	-4 712	-2 354	-2 436	-2 542	-950
Balance comercial	403	-3 191	-757	2 667	3 469	3 591	4 800
Exportaciones de bienes y servicios	9 177	9 891	10 854	9 183	9 291	9 578	9 950
Bienes fob	7 810	8 022	9 142	7 622	7 838	8 072	8 400
Servicios reales	1 366	1 870	1 710	1 560	1 454	1 505	1 550
Transporte y seguros	605	810	887	713	755	830	860
Viajes	266	345	413	610	453	440	450
Importaciones de bienes y servicios	8 774	13 081	11 610	6 516	5 822	5 987	5 150
Bienes fob	6 027	9 394	8 432	4 859	4 120	4 132	3 400
Servicios reales	2 745	3 688	3 180	1 655	1 700	1 855	1 750
Transporte y seguros	905	1 271	1 164	733	737	900	760
Viajes	1 266	1 792	1 472	566	507	600	600
Servicios de factores	-973	-1 607	-3 932	-5 054	-5 922	-6 135	-5 750
Utilidades	-428	-585	-738	-317	-424	-437	-400
Intereses recibidos	681	1 229	887	526	440	264	...
Intereses pagados	-1 175	-2 175	-3 851	-4 926	-5 425	-5 542	...
Otros	-52	-76	-233	-339	-514	-420	-450
Transferencias unilaterales privadas	35	23	-21	34	16	2	...
Balance en cuenta de capital	4 760	2 176	1 519	1 686	-13	2 686	3 600
Transferencias unilaterales oficiales	22	...	...	...	...	...	...
Capital de largo plazo	3 156	4 492	9 965	3 844	1 715	277	...
Inversión directa (neta)	265	788	943	257	183	269	...
Inversión de cartera (neta)	223	155	1 123	1 888	1 140	754	...
Otro capital de largo plazo	2 667	3 550	7 899	1 608	393	-746	...
Sector oficial	...	478	962	-44	376	2 034	...
Préstamos recibidos	50	510	1 034	230	2 497	2 935	...
Amortizaciones	-43	-36	-48	-225	-2 110	-548	...
Bancos comerciales	198	-65	363	267	38	-32	...
Préstamos recibidos	236	89	399	737	264	8	...
Amortizaciones	-37	-155	-37	-469	-227	-40	3 600
Otros sectores	2 470	3 138	6 574	1 475	-22	-2 748	...
Préstamos recibidos	3 157	4 231	8 795	2 602	2 447	281	...
Amortizaciones	-857	-1 229	-1 696	-650	-2 295	-2 854	...
Capital de corto plazo (neto)	1 341	-2 011	-8 244	-1 758	-1 289	-2 462	...
Sector oficial	180	313	299	2 682	-91	1 298	...
Bancos comerciales	-286	-365	24	351	311	-523	...
Otros sectores	1 447	-1 958	-8 567	-4 791	-1 509	1 687	...
Errores y omisiones netos	243	-307	-205	-401	-440	-52	...
Balance global	4 225	-2 598	-3 193	-668	-2 450	144	2 650
Variación total de reservas	...	...	...	...	...	...	...
(- significa aumento)	-4 424	2 666	3 408	806	2 379	...	-2 500
Oro monetario	-3	...	...	...	...	...	...
Derechos especiales de giro	-116	-1	-76	-404	...	...	...
Posición de reserva en el FMI	-34	-133	57	178	100	...	...
Activos ex. divisas	-4 272	2 801	3 426	225	1 105	...	...
Otros activos	...	...	...	...	...	...	...
Uso de crédito del FMI	...	...	...	...	1 174	...	...

- ^a Cifras preliminares. ^b Los servicios reales incluyen también otras transacciones oficiales y privadas, pero excluyen servicios de factores. ^c Además de los préstamos recibidos y sus amortizaciones, se incluyen préstamos netos concedidos y otros activos y pasivos. ^d El balance global es la suma del balance en cuenta corriente más el balance en cuenta de capital. La diferencia entre la variación total de reservas con signo contrario y balance global, representa el valor de los asientos de contrapartidas: monetización de oro, asignación de derechos especiales de giro y variación por revalorización.

CUADRO A-24
OFERTA Y DEMANDA GLOBALES
(en ¢ a precios de 1970)

Concepto	1982	1983	1984	1985	1986 (mar)
PIB pm	9,878.6	10,212.1	10,465.6	10,008.9	10,053.7
Importaciones	942.9	898.5	955.5	845.6	923.0
Oferta global	10,821.5	11,110.6	11,421.1	10,854.5	10,976.7
Consumo total	7,804.7	8,104.9	8,597.6	8,051.5	8,445.3
Inversión bruta int.	1,656.9	1,532.0	1,360.9	1,132.3	1,174.6
Exportaciones	1,359.9	1,473.7	1,462.7	1,670.7	1,356.8
Demanda global	10,821.5	11,110.6	11,421.1	10,854.5	10,976.7

Fuente: Boletín estadístico, 1986, pp. 67 y 75.

CUADRO A-25

VOLUMEN FISICO DE LA PRODUCCION INDUSTRIAL
(INDICE BASE 1970=100)

AGRUPOACION	1982	1983	1984	1985	1986 1	1986 2
NIVEL GENERAL	101.8	110.9	113.2	103.1	102.4	114.7
PRODUCTOS ALIMENTICIOS	110.7	107.6	108.4	106.7	98.5	111.4
BEBIDAS	106.8	115.1	126.7	135.2	216.0	148.5
TABACO	119.0	109.0	125.6	123.8	126.0	127.2
FABRICACION DE TEXTILES	79.1	92.7	98.0	75.2	73.2	100.8
FABRICACION DE PRENDAS DE VESTIR	49.3	53.0	54.8	38.5	33.1	49.0
INDUSTRIA DEL CUERO	102.8	89.7	75.6	85.5	81.7	95.4
FABRICACION DE CALZADO	38.7	36.1	41.0	33.5	27.5	37.2
INDUSTRIA DE LA MADERA	62.3	64.7	64.4	52.0	44.5	60.2
FABRICACION DE MUEBLES	97.3	84.0	70.8	67.7	79.2	81.8
FABRICACION DE PAPEL	102.4	114.7	114.3	104.8	105.6	109.1
IMPRENTAS, EDIT., IND. CO-NEXAS	78.6	79.7	81.8	82.9	82.7	84.8
SUSTANCIAS QUIMICAS INDUS.	132.1	150.5	153.8	127.6	141.0	165.6
OTROS PRODUCTOS QUIMICOS	114.8	122.3	141.9	140.8	122.9	178.0
REFINERIAS DE PETROLEO	114.9	120.1	116.7	120.0	124.4	113.2
PROD. DERIV. DEL PETROLEO Y CARBON	82.7	89.3	86.3	93.4	87.7	91.7
PRODUCTOS DE CAUCHO	107.8	142.3	156.6	118.7	108.1	155.9
PRODUCTOS PLASTICOS	108.5	124.3	143.4	110.6	96.6	122.8
OBJETOS DE BARRO, LOZA Y PORCELANA	57.6	78.9	72.8	45.4	43.4	69.4
OBJETOS DE VIDRIO	75.8	88.3	87.1	57.9	59.3	74.5
OTROS PROD. MINERALES NO METALICOS	91.8	99.4	91.0	75.3	77.4	83.8
INDUSTR. BASICAS DE HIERRO Y ACERO	208.0	223.2	199.3	195.1	155.3	174.3
IND. BASICAS DE METALES NO FERROSOS	115.1	128.8	138.4	107.8	98.1	124.9
PRODUCTOS METALICOS	99.9	123.8	127.0	106.3	95.8	121.8
CONST. DE MAQUINARIA, EXCEP. ELECTRICA	89.8	104.2	99.2	76.1	67.5	87.2
MAQUINARIA Y APARATOS ELEC.	64.8	71.8	78.3	68.1	57.2	91.8
CONSTRUC. DE MAT. DE TRANS.	81.1	89.9	97.7	81.1	70.5	92.4
FAB DE EQ. PROFS. Y CIENT.	99.8	127.9	151.7	136.4	76.5	114.3

FUENTE: FIEL, Cuadro 4.3.1.

CUADRO A-26
 NUMERO DE ENTIDADES FINANCIERAS

	1981	1982	1983	1984	1985	1986 (jun.)
Bancos y Caja Nacional de Ahorros y Seguros.	206	204	210	210	198	192
Otras	243	209	192	150	117	109
TOTAL	449	413	402	360	315	303

Fuente: Boletín estadístico, 1986, p. 55.

CUADRO A-27
 OBREROS OCUPADOS EN LA INDUSTRIA
 (1970=100)

Rama	1970	1980	1982	1984
Alimentos, bebidas, tabaco	100.0	101.8	97.7	99.1
Textiles, vestimenta	100.0	64.1	51.6	60.3
Madera y muebles	100.0	85.4	74.1	74.1
Papel, imprentas, editoriales	100.0	81.4	73.3	75.2
Químicos, petróleo, caucho, plástico	100.0	100.0	82.6	86.9
Fabricación de productos minerales no metálicos (excluido carbón)	100.0	86.9	71.0	75.4
Industrias metálicas básicas	100.0	114.7	94.6	107.1
Fabricación de productos metálicos, maquinaria y equipo	100.0	88.8	62.9	67.7
TOTALES	100.0	88.2	73.0	77.6

Fuente: Memoria 1984, p. 149.

CUADRO A-28
EVOLUCION DE LA DEUDA EXTERNA, 1975-1983
(en %)

Relación de los intereses de la deuda externa con:	1975	1983
PIB	1	7
Ahorro interno	4	63
Exportaciones	16	69

Fuente: Memoria 1984, p. 3.

BIBLIOGRAFÍA DEL CAPITULO VII:

- Ayerbe, Luis Fernando, "O perfil econômico, social e político do atual processo democrático argentino: algumas considerações", en: Ayerbe, Luis Fernando, y Pacheco, Carlos Américo, O choque econômico e a transição democrática, Vértice, São Paulo, 1986, pp. 13-76.
- Azpiazu, Daniel, y otros, El nuevo poder económico en la Argentina de los años 80, LEGASA, Buenos Aires, 1986.
- Cavarozzi, Marcelo, Autoritarismo y democracia (1955-1983), CEDAL, Buenos Aires, 1983.
- Dagnino Pastore, José María, "Progress and Prospects for the Adjustment Program in Argentina", en John Williamson (comp.), Prospects for Adjustment in Argentina, Brazil and Mexico, Institute for International Economics, Wáshington, junio de 1983, pp. 7 - 25.
- De Pablo, Juan Carlos, Política económica argentina, Macchi, Buenos Aires, 1984.
- Emmerich, Gustavo Ernesto, Votos y botas. Hegemonía y dominación en Argentina, Brasil y Venezuela, UAEM, Toluca (México), 1986.
- Ferrer, Aldo, La economía argentina, FCE, Buenos Aires, 1973.
- Ferrer, Aldo, "La economía argentina bajo una estrategia 'preindustrial', 1976-1980", en Alain Rouquié (comp.), Argentina, hoy, Siglo XXI, México, 1982.
- Ferrer, Aldo, "Perspectivas da economia argentina", en Ayerbe, Luis Fernando, y Pacheco, Carlos Américo, O choque econômico e a transição democrática, Vértice, São Paulo, 1986, pp. 113 - 134.

- González, Norberto, y Tomasini, Roberto, Introducción al estudio del ingreso nacional, EUDEBA, Buenos Aires, 1984.
- Jozami, Eduardo, y otros, Crisis de la dictadura argentina. Política económica y cambio social, (1976-1983), Siglo XXI, Buenos Aires, 1985.
- Modiano, Eduardo Marco, "O choque argentino e o dilema brasileiro", en Revista de Economía Política, Centro de Economía Política, São Paulo, vol. 6, no. 2, abril/junio de 1986, pp. 77 - 90.
- Novak, Daniel Enrique, "As pequenas e médias indústrias frente ao plano austral e a dívida externa", en Ayerbe, Luis Fernando, y Pacheco, Carlos Américo, O choque econômico e a transição democrática, Vértice, São Paulo, 1986, pp. 135 -144.
- Pacheco, José Roberto, "Choque monetário na Argentina: ortodoxo ou heterodoxo?", en Revista de Economía Política, Centro de Economía Política, São Paulo, vol. 6, no. 2, abril/junio de 1986, pp. 109-112.
- Paz, Pedro, "Proceso de acumulación y política económica", en Eduardo Jozami y otros, Crisis de la dictadura argentina. Política económica y cambio social (1976-1983), Siglo XXI, Buenos Aires.
- Peláez, Carlos Manuel, O Cruzado e o Austral, Atlas, São Paulo, 1986.
- Schwarzer, Jorge, Expansión económica del Estado subsidiario, 1976-1981, CISEA, Buenos Aires, 1981.

Publicaciones institucionales:

- Banco Central de la República Argentina:

.Boletín estadístico, año XXVIII, no. 1-2-3, enero-marzo de 1985.

.Boletín estadístico, año XXIX, no. 1-6, enero-junio de 1986.

.Memoria anual, 1984, Buenos Aires, 1985.

- Banco Interamericano de Desarrollo:

.Progreso económico y social en América Latina. Informe 1986, Washington, 1987.

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe:

.Estudio económico de América Latina, 1982, Argentina, E/CEPAL/L.286/Add.15, octubre de 1983.

.Estudio económico de América Latina y el Caribe, 1983, Argentina, LC/L.302/Add.4, agosto de 1984.

.Estudio económico de América Latina y el Caribe, 1984, Argentina, LC/L.330/Add.11, julio de 1985.

.Estudio económico de América Latina y el Caribe, 1985, Argentina, LC/L.390/Add.10, agosto de 1986.

."Balance preliminar de la economía latinoamericana en 1986", en Notas sobre la economía y el desarrollo, no. 438/439, diciembre de 1986.

- Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (FIEL):

.Indicadores de coyuntura, no. 247, octubre de 1986.

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

- Keesing's Contemporary Archives, Penguin Books, Londres, vols. XXVIII
a XXXII.

- Centro de Economía Política, Sao Paulo:
. Revista de Economía Política, vol. 6, no. 2.

Publicaciones periódicas:

- Clarín, Buenos Aires.
- El Día, México.

PARTE CUARTA

ANALISIS COMPARATIVO Y CONCLUSIONES

VIII. ANALISIS COMPARATIVO Y CONCLUSIONES

La presente crisis económica latinoamericana no se debe fundamentalmente a la inadecuada utilización de los capitales externos obtenidos en préstamo, como arguyen el FMI, los banqueros internacionales y los gobiernos de los países capitalistas avanzados. Ni tampoco simplemente a la agresiva e irresponsable política de préstamo de los banqueros durante los setentas y al deterioro de las condiciones internacionales en los ochentas, como sostienen los gobiernos latinoamericanos y la CEPAL.

Si bien el dispendio interno y la adversidad de las condiciones externas detonaron y agravaron la crisis, ésta -como se señaló teóricamente en el capítulo 4 y se mostró empíricamente en los capítulos 5, 6 y 7- fue resultado inevitable del modelo de desarrollo desde afuera, con todas sus consecuencias en cuanto a deterioro de la balanza de pagos y distorsión del aparato productivo.

Los gobiernos y los principales agentes económicos y financieros, tanto latinoamericanos como de los países capitalistas avanzados, están adoptando actualmente políticas y estrategias para el control y superación de la crisis que, si bien no producen aún todos sus efectos, parecen apuntar hacia el surgimiento en los países latinoamericanos más desarrollados de un nuevo modo de regulación y hacia el cambio de las formas y modalidades con que el Estado cumple su función general.

En lo que hace a la regulación, en los tres países se halla en curso una profunda transformación económica, que toca al funcionamiento y

especialización de la estructura productiva, a las relaciones trabajo-Estado-capital, y a las vinculaciones internacionales. En la medida en que en gran parte estas transformaciones resultan de un esfuerzo de adaptación a una nueva regulación global, es dable esperar que otros países de la región vayan siguiendo en un futuro próximo, en la medida de sus posibilidades, el ejemplo de Argentina, Brasil y México. Por otro lado, el Estado y su papel en la economía y la sociedad están también transformándose coherentemente con las necesidades del nuevo modo de regulación y de nuevas circunstancias políticas que lo obligan a basarse más en la concertación que en el autoritarismo.

En este último capítulo de la tesis se sintetizan y comparan la evolución estructural que condujo a la crisis en los tres países estudiados, los condicionantes político-sociales que afectaron en los últimos años a la formación de políticas económicas y a la marcha misma de la economía, las características concretas de estas políticas en el corto plazo y las modalidades de relación con los acreedores externos, y la magnitud y costo social del ajuste interno y externo. Se presta una especial atención a la inflación y a otros mecanismos de defensa de la tasa de ganancia. Las secciones finales intentan arrojar luz sobre las perspectivas a largo plazo de México, Brasil y Argentina (en general, de los países más avanzados de América Latina) en el supuesto de que se hagan efectivas las tendencias señaladas hacia un nuevo modo de regulación y hacia nuevas formas y modalidades de acción estatal, e intentan señalar el camino para la búsqueda de una alternativa de signo popular y progresista.

1. El camino hacia la crisis

En el capítulo 1 se sostuvo que la causa profunda y estructural de la actual crisis latinoamericana radica en el modelo de desarrollo que los países del subcontinente han venido siguiendo desde los sesentas: el modelo de desarrollo "desde afuera" caracterizado en 4.3 y 4.4. Más aún, se afirmó que la presente no es una simple crisis cíclica, que puede superarse mediante el mero ajuste de las economías, sino que se trata de la crisis del propio modelo de desarrollo. En esta perspectiva, la crisis financiera del sector externo no es un factor incidental, sino la inevitable resultante de un modelo de desarrollo que descansó pesadamente en el aflujo "desde afuera", desde los países capitalistas avanzados, de capital, empresas, tecnologías y aun modos de vida y consumo, con todas las distorsiones sociales y económicas que esto implicó.

La evolución económico-social y política de México, Brasil y Argentina en las últimas décadas, estudiada en los capítulos 5, 6 y 7, confirma tanto este aserto como la interpretación teórica del papel del Estado latinoamericano ante la crisis adelantada en el capítulo 4.

Desde antes de mediado el siglo XX, las alianzas verticales de signo populista entonces predominantes en los tres países impulsaron un proceso de sustitución "ligera" de importaciones, basado en el capital nacional, con amplio apoyo e intervención estatales, financiado en gran medida por la transferencia de ingresos desde el sector agropecuario hacia el sector industrial. A fines de los cincuentas, el desarrollo sustitutivo de importaciones basado en el capital nacional fue encontrando sus límites: nuevas tecnologías y grandes y concentrados capitales se

hicieron necesarios para la construcción de infraestructura y para avanzar hacia la industrialización pesada y la producción de bienes de consumo duradero.

Para el específico caso de México, señala Edgar Ortiz:

Errores en la formación de políticas de desarrollo y en el tratamiento de los problemas socioeconómicos llevaron a una economía dependiente, desequilibrada, desigual y siempre amenazada por la crisis. En el corazón de esta situación está la adopción de modelos de sustitución de importaciones con inadecuado apoyo tecnológico, fuertemente dependientes de las inversiones y préstamos extranjeros, así como del turismo, para la formación de capital, y con asimétricas e inestables relaciones comerciales, y un modelo de acumulación de capital basado en el privilegio de ciertos grupos, que no respondieron completamente a las expectativas depositadas en ellos. ⁽¹⁾

En los tres países se produjeron casi simultáneamente transformaciones políticas vinculadas con la necesidad -para el capital- de desplazar del poder a las alianzas verticales que habían impulsado la previa industrialización de signo nacionalista, para abrir así las puertas al capital extranjero y a los profundos cambios económicos y sociales que su llegada acarrearía. En Brasil, Vargas se suicida en 1954. En Argentina, Perón es derrocado en 1955. En México, hacia 1954 se adopta el llamado "desarrollo estabilizador". Luego de estos acontecimientos el capital extranjero comenzó a llegar cada vez más masivamente a los tres países, tanto en la forma de préstamo como en la de inversión directa, orientada ésta preferentemente hacia la actividad manufacturera (en México, también hacia el turismo y el gran comercio).

(1) Ortiz b, p. 9.

Iniciada con Miguel Alemán, la penetración del capital extranjero se profundizó en México durante los años del desarrollo estabilizador, y se hizo omnipresente en los setentas. En Argentina, se inició con Frondizi y se profundizó bajo las dictaduras de 1966-1973 (en que el capital extranjero directo se orienta hacia las actividades productivas) y de 1976-1983 (en que se orienta más bien hacia la especulación financiera). En Brasil, se inició con Kubitschek y se profundizó bajo la dictadura de 1964-1985.

La penetración del capital extranjero representa en los tres países mucho más que un fenómeno meramente económico. Implica toda una transformación social. Se recomponen las alianzas de clases y surge una nueva alianza horizontal del gran capital en detrimento de la alianza vertical populista. Se concentra el ingreso. Se privilegia la satisfacción de las necesidades de consumo y de otro tipo -reales o ficticias- de las clases medias y altas. Estas transformaciones generan oposición popular, y las (nuevas) clases dominantes y el Estado recurren al autoritarismo para imponer el modelo de desarrollo desde afuera. Ya que la adopción de un x modelo de desarrollo no es cuestión meramente técnica, sino la resultante de una determinada correlación de fuerzas sociales que se expresa en un proyecto nacional al cual el modelo de desarrollo resulta instrumental.

En los capítulos 5, 6 y 7 se ha reseñado la evolución que dio lugar a la imposición por parte del Estado y las nuevas alianzas horizontales, del modelo de desarrollo desde afuera. Para imponerlo, ante su falta de popularidad, se recurrió al autoritarismo. De--

sembozadamente en Brasil y Argentina con sus dictaduras, mucho más veladamente en México, donde la manipulación de la base social heredada del cardenismo, la rápida y continuada expansión económica de 1954 a 1976 y el apoyo obtenido entre los sectores medio-altos gracias a la distribución mesocrática del ingreso, permitieron al Estado y al gran capital llevar adelante el desarrollo desde afuera en un clima relativamente consensual.

Pero, como se señaló en 4.4, el desarrollo desde afuera tiene limitantes estructurales, vinculados con la insuficiencia del Sector I y con el ciclo internacional del capital-dinero, que lo hacen económicamente inviable por los problemas de balanza de pagos que originan (magnificados además por el uso dispendioso de las divisas en la satisfacción de necesidades superfluas de las clases medias y altas). En efecto, para producir automóviles individuales, electrodomésticos de lujo, alimentos y vestidos refinados, etc., hubo que importar no sólo medios de producción sino también insumos, tecnologías, marcas, etc. En este modelo, las importaciones de bienes de capital, aunque constituyen una necesidad técnica resultante de la insuficiencia del Sector I, surgen fundamentalmente de una configuración social y una decisión política que favorecen la adopción -por las clases medias y altas- de estilos de vida y consumo ajenos a la cultura y a la constelación de recursos de sus propios países.

El modelo de desarrollo, al preferir satisfacer las necesidades prescindibles de las capas medio-altas e influyentes de la población antes que las necesidades esenciales de las mayorías, generó un exceso de importacio

nes: importación de bienes suntuarios y superfluos; importación de insumos, tecnologías y marcas para la producción local de dichos bienes; gastos turísticos e inversiones privadas que las capas acaudaladas realizan en el exterior, etc. (2)

El exceso de importaciones de bienes y servicios, sumado al peso del servicio de la deuda externa, a la repatriación de utilidades realizada por las filiales de empresas trasnacionales, a la fuga especulativa de capitales y a la dependencia del comercio exterior respecto de compañías navieras, aseguradoras, etc., extranjeras, hizo que prácticamente todos los renglones de la cuenta corriente registrasen usualmente saldos negativos. La balanza comercial se vio afectada (hasta 1981) por el crecimiento de las importaciones requerido por una industrialización desintegrada y dependiente de tecnologías no adecuadas a la dotación local de recursos. La balanza de servicios no factoriales se ve comprometida (excepto en México, donde el turismo receptivo y las transacciones fronterizas con Estados Unidos contribuyen a mejorarla) porque los gastos de fletes, seguros, comunicaciones, etc., quedan mayoritariamente en manos de compañías extranjeras. La balanza de servicios factoriales es casi por definición negativa, por los pagos de utilidades a empresas trasnacionales y de intereses a bancos extranjeros.

Por lo tanto, la cuenta de capital tuvo que equilibrar a una cuenta corriente con fuerte tendencia deficitaria. Fue necesario entonces promover intensamente el ingreso de capitales externos, directos y de préstamo. En

(2) Existen diversos estudios sobre el exceso de importaciones en los años del desarrollo desde afuera. Véase Schatan, pp. 108-113 y Cuadro 18, que calcula que entre 1978 y 1981 México y Brasil realizaron importaciones superfluas por 14292 MD y 9533 MD, respectivamente.

la medida en que éstos como contrapartida generaban utilidades e intereses, no tardó en llegarse a un círculo vicioso en que nuevos capitales se hicieron necesarios para simplemente pagar utilidades, intereses y amortizaciones sobre los anteriores.

Es precisamente en su aguda tendencia intrínseca hacia el desequilibrio externo donde radica la clave de la crisis del modelo de desarrollo desde afuera. Un modelo alternativo, orientado prioritariamente hacia la satisfacción de las necesidades básicas de la población (alimentación, vestido, vivienda, salud, educación) no habría requerido de tan significativas importaciones de bienes y servicios como el que efectivamente se adoptó, y habría permitido así evitar tan agudos problemas de balance de pagos y tan exagerado endeudamiento externo. El modelo desde afuera podría haberse salvado si las exportaciones hubiesen crecido más rápidamente que las importaciones de bienes y servicios y los pagos netos de utilidades e intereses. Pero ello no fue así, debido a los muy conocidos fenómenos de inelasticidad de los mercados de productos primarios y de deterioro de los términos del intercambio.

Por lo tanto, la crisis, tarde o temprano, debía estallar. Y estalló, cuando hacia 1982 se combinaron diversos factores (alza de las tasas internacionales de interés, caída de precios de los exportables latinoamericanos, cese del aflujo externo de capitales) que impidieron continuar sirviendo adecuada y puntualmente una deuda externa que, para entonces, se había hecho enorme. Tán enorme como los desequilibrios e injusticias del propio modelo de desarrollo desde afuera.

Pero la crisis estaba en realidad presente ya antes del fatídico 1982. En Brasil y Argentina la crisis del sector externo y la recesión interna comenzaron en 1981. En México, en 1981 pudo sostenerse un ritmo elevado de crecimiento sólo porque este país, respaldado en su riqueza petrolera, accedió todavía en ese año a cuantiosos créditos externos. Nuestra conclusión al respecto es que hacia 1981, si bien no se había evidenciado todavía en la forma de crisis financiera del sector externo, el desarrollo desde afuera estaba ya en crisis (no sólo en los tres países estudiados, sino en toda América Latina, que en ese año comenzó a ver disminuir su PIB per cápita; véase capítulo 1).

Para esos momentos, se había transformado ya la estructura económica, social y política de los países latinoamericanos. Se había aprovechado durante lustros del capital extranjero para obtener altas tasas de crecimiento, aun en momentos -como los últimos años setentas- de recesión para los países capitalistas avanzados. Era hora ya de comenzar a retirar a los dueños extranjeros del capital, hora de comenzar a transferir al exterior masivas cantidades de excedente, de trabajo productivo de los latinoamericanos. Al haber supeditado en gran medida el dinamismo económico interno a las necesidades de acumulación de las empresas trasnacionales y a las posibilidades de financiamiento de los bancos trasnacionales, el modelo de desarrollo desde afuera se desinfló cuando el capital-dinero adelantado desde el exterior completó su ciclo (sobre el ciclo internacional del capital-dinero véase 4.4) y se hizo negativo el saldo de la cuenta de capital.

A partir de 1981-1982, la fuerte salida de capitales y las políticas económicas adoptadas para hacerla posible tuvieron un fuerte impacto desa-

cumulante, que transformó lo que en un inicio fue una crisis financiera del sector externo en una crisis combinada de realización. Los bienes y servicios producidos encontraron crecientes dificultades de realización originadas en el descenso de los ingresos reales de los asalariados y en la reducción del gasto público. Ello amenazó tanto la tasa como la masa de ganancia empresarial,⁽³⁾ y llevó al Estado y al capital a adoptar políticas de corto plazo y estrategias de largo plazo para su salvaguardía, que fueron examinadas para cada uno de los tres países en los capítulos 5, 6 y 7, y que son comparadas en las secciones siguientes de este capítulo 8.

(3) Todo lo que en esta tesis se dice sobre el descenso de la tasa de ganancia en Argentina, Brasil y México como consecuencia de la crisis, permanece en el plano hipotético. Los estudios sobre tasa de ganancia en América Latina son escasos y endebles (véase Spagnolo, capítulo 8). En todo caso, no conocemos estudios sobre la evolución de la tasa de ganancia en estos países en el último lustro. Nuestra hipótesis, basada en indicadores parciales como la evolución de los salarios reales o la tasa de interés en los tres países, es que las políticas de ajuste han permitido preservar -o aun mejorar- la tasa (no necesariamente la masa) a lo largo de la crisis.

2. Condicionantes político-sociales de la formación de políticas

Como se acaba de ver, la crisis del modelo de desarrollo desde afuera se produjo en circunstancias económicas de tiempo y lugar notablemente similares en los tres países. A partir de allí se explican importantes similitudes en lo que hace a las políticas de ajuste a corto plazo y a las estrategias de superación de la crisis en el largo plazo. Sin embargo, existen también significativas diferencias respecto de estos dos aspectos, particularmente entre Brasil, por un lado, y México y Argentina, por el otro.

En efecto, Brasil es el único de los tres países que ha aplicado deliberadas y persistentes políticas expansionistas y de redistribución progresiva del ingreso, en particular con el gobierno civil inaugurado en 1985. Es el único que se ha apartado de las recomendaciones del FMI y se ha negado a suscribir nuevos convenios con este organismo, pese a lo cual logró refinanciar su deuda con la banca privada y el Club de París. Es el único que ha incrementado tan significativamente sus exportaciones de bienes industrializados que éstas representan ya más de la mitad de sus ingresos por exportaciones. Es el único que ha retomado con rumbo firme, a partir de 1984, el camino del crecimiento. Es el único que suspendió unilateral e indefinidamente los pagos de intereses sobre su deuda con la banca privada -primero- y con el Club de París -después- cuando sus compromisos externos amenazaron su crecimiento interno. Es, en suma, el único de los tres países que ha dado prioridad al crecimiento y a una moderada redistribución del ingreso por sobre el ajuste requere

rido por los acreedores. Y es el único, por lo tanto, que hasta 1986 había logrado retomar el camino del crecimiento económico, con una mejor distribución del ingreso.

México representa el caso opuesto. El gobierno De la Madrid aplicó rígidas políticas contraccionistas. Aceptó e intentó cumplir rigurosamente las exigencias del FMI. Comprimió drásticamente los salarios reales y redujo deliberadamente el nivel de la actividad económica interna para facilitar el servicio de la deuda externa. A fines de 1986, los resultados eran: caída del producto y del nivel de vida, aceleración de la inflación, persistente estrangulamiento financiero externo.

Argentina es el caso intermedio. Ya durante los últimos años del gobierno militar las políticas económicas y sus resultados fueron fluctuantes, debido a las presiones populares y a las desavenencias en la cúpula militar. El gobierno constitucional se inició con promesas de reactivación y redistribución, que finalmente quedaron enterradas bajo un convenio con el FMI. Vino luego el Plan Austral, con sus sucesivas fases de depresión, reactivación, y a estar de los últimos indicadores publicados, otra vez depresión y caída de los salarios reales a partir de mediados de 1986.

La explicación de estas diferencias de política pasa primeramente por las diferentes situaciones económicas de los tres países. Brasil es en sí mismo toda una potencia económica, por su tamaño la sexta economía del mundo capitalista. A partir de los años de "marcha forzada", fortaleció y expandió notoriamente su Sector I, así como su producción de insumos industriales básicos. Argentina, país capaz de autoabaste--

cerse en lo esencial, se debate sin embargo en un estancamiento que ya tiene décadas sin que encuentre el rumbo para superarlo. México, seriamente afectado por la baja de los precios del petróleo, tiene una economía profundamente dependiente de los intercambios de todo tipo con Estados Unidos. En este contexto, el mayor potencial económico brasileño, su temprana y fuerte inserción exportadora de manufacturas (para las cuales el Tercer Mundo constituye significativo mercado), el relativo avance de su planta industrial en cuanto a producción de bienes de capital, explican la mayor autonomía de la política económica brasileña. Por el contrario, la dependencia comercial, financiera y tecnológica de la economía mexicana respecto de la estadounidense, resulta en la subordinación de su política económica a las exigencias de los acreedores. Mientras que el de Argentina es el caso intermedio de una política económica que busca (con Alfonsín) conciliar los intereses de los acreedores externos con los de la sociedad nacional, sin lograrlo a satisfacción de ninguno.

Además de los factores propiamente económicos que condicionan o influyen la formación de políticas, existen otros de índole ideológica. Puede sostenerse que en los tres países la opinión popular mayoritaria exige superar la crisis con medidas expansionistas y redistributivas que reorienten el rumbo del desarrollo (capitalista) hacia la satisfacción de las necesidades populares. Sin embargo, no es la opinión popular mayoritaria (ni mucho menos -todavía- la de quienes abogan por el socialismo) la que influye prioritariamente en la formación de políti-

cas públicas. Entre importantes e influyentes sectores de la población mexicana es muy fuerte la penetración cultural e ideológica de su veci-
 no del Norte. Lo proveniente de Estados Unidos, lo fabricado por empre-
 sas estadounidenses, es automáticamente considerado mejor. Por lo tanto,
 una política económica que privilegia la vinculación con Estados Unidos
 tiene allí mayor apoyo entre los sectores influyentes de la población
 que en Argentina o Brasil. Muy por el contrario, en Brasil se ha desa-
 rrollado durante las dos últimas décadas la ideología del "Brasil poten-
 cia": aun si su industria está controlada en buena medida por empresas
 trasnacionales, los brasileños desean verla crecer, y están convencidos
 de que su país está a punto de salir del subdesarrollo. Por lo tanto,
 políticas que alienten el crecimiento -aun a costa de enfrentamientos
 con los centros del poder capitalista mundial- gozan en Brasil de mayor
 apoyo social -incluso entre el proletariado- que en Argentina o México (4) *Lucy*
 Argentina es otra vez el caso intermedio: un país cuya población "influ-
 yente", frustrada por décadas de estancamiento, no sabe bien a bien qué
 alternativa apoyar.

Otro factor diferencial a considerar es la evolución histórica de
 los respectivos Estados y de su relación con las masas. En México, el
 Estado post-cardenista ha gozado de amplia legitimidad popular, que se
 vio robustecida cuando al estallar la crisis se adoptaron medidas de
 hondo arraigo popular como la nacionalización de la banca y la institu-
 ción del control de cambios. Si se considera a la legitimidad, al apoyo

(4) Es el caso, por ejemplo, de las desinteligencias con los acreedores
 externos, o de la "reserva de mercado" que en 1986 decretó el go-
 bierno para su industria de microcomputadoras. Ambas medidas reci-
 bieron en lo interno amplio apoyo popular, pero produjeron serias
 dificultades con Estados Unidos.

popular, como capital político inicial de un gobierno, puede sostenerse que el gobierno De la Madrid aprovechó ese capital "heredado" para darse tiempo y posibilidad de aplicar las severas políticas de ajuste que ha practicado. Cuánto tiempo tardará este capital inicial en evaporarse por su inadecuada inversión política, es cosa que este análisis no puede predecir.

En Brasil sucedió todo lo contrario. El gobierno del presidente Sarney adoleció desde un principio de insuficiente legitimidad; no tenía un capital que invertir, sino que obtener: algunos analistas sostienen que la insuficiente legitimidad propia de Sarney lo llevó a adoptar en un principio políticas más populares y progresistas que las que el propio Neves habría seguido. Por lo tanto, Sarney se ha mostrado mucho más maleable a las presiones populares que los gobiernos de Argentina y Brasil.

Argentina es nuevamente el caso intermedio. El capital político inicial de Alfonsín fue amplísimo, pero en una situación tal de frustración, desaliento e impaciencia populares, que su inversión ha tenido que ser sumamente cautelosa, lo que ha llevado a vaivenes, ambigüedades y contradicciones de política.

Por último, ha de tenerse en cuenta que los gobiernos de Argentina y Brasil deben ganar elecciones y lidiar con movimientos sindicales y populares fuertes, independientes y combativos. En cambio, el gobierno mexicano no tiene a su favor la doble seguridad de que -haga lo que haga- su partido seguirá ganando las elecciones (en las urnas o en los laboratorios de la "alquimia" electoral), y de que las posibilidades de que se insubordinen

las organizaciones populares mayoritarias, por décadas controladas por el partido oficial, son por ahora muy escasas. Ello, junto con una retórica "revolucionaria" que al parecer todavía encuentra eco en amplios sectores de la población políticamente activa, le da un margen de manobra mucho mayor del que han podido disfrutar los gobiernos argentino y brasileño.

3. Políticas económicas de corto plazo, renegociación de la deuda y presiones externas

Los gobiernos de los tres países estudiados han enfrentado la crisis en el corto plazo e intentado solventar sus obligaciones externas por medio de políticas internas y de negociaciones con los acreedores, que en términos generales han buscado: reducir el gasto y el déficit públicos, contener los salarios reales, mantener elevados el tipo de cambio y las tasas de interés, y postergar a futuro, en sucesivas rondas de negociación, el pago del principal de la deuda externa. Los resultados están a la vista: caída del producto global y -especialmente- per cápita, reducción de la inversión reproductiva, deterioro del nivel de vida de las mayorías, persistentes y crecientes dificultades para el servicio de la deuda.

En los tres países se han aplicado (con excepciones y modalidades que se señalan más abajo) políticas neoclásico-monetaristas para producir un "ajuste" interno y externo cuyas claves son la depresión de la actividad económica interna como principal medio de sanear las cuentas externas, y la transferencia de ingresos desde los asalariados hacia los capitalistas -principalmente vía inflación- como forma de sostener la tasa de ganancia ante la crisis de realización provocada por la depresión.

La aplicación de políticas de ajuste recesivo es exigida en perfecta armonía de intereses por el FMI, los principales países de la OCDE (personificados en el Tesoro estadounidense y en el Club de París) y la

banca comercial acreedora. Estas tres partes ligan recíprocamente entre sí la reprogramación de deudas y el otorgamiento de nuevos fondos a los tres países, como se vio detalladamente en los capítulos 5, 6 y 7 (véan se especialmente los comunicados del FMI citados en esos capítulos). El FMI no desembolsa un centavo si el país involucrado no llega a un a cuerdo satisfactorio (para los acreedores) con la banca comercial y el Club de París. Estos, a su vez, no suscriben acuerdos de reprogramación ni otorgan nuevos fondos si el país en cuestión no firma previamente un convenio stand-by con el FMI, poniendo su política económica bajo la su pervisión del mismo. El Tesoro estadounidense y el BPI intervinieron en más de una ocasión para acelerar las negociaciones, conceder préstamos- puente y presionar a gobiernos latinoamericanos y acreedores privados extranjeros para llegar a acuerdos que impidiesen un derrumbe del siste ma financiero internacional por cesación de pagos. Brasil es el único de los tres países estudiados, y en general de toda América Latina, que hasta el momento ha podido romper esta pauta, negociando con los acree- dores privados y el Club de París sin acudir previamente al FMI.

Los acreedores, en conjunto, exigían políticas que, si bien tenían en cuenta en alguna medida las diversas peculiaridades y posibilidades de ajuste de cada economía en particular, condujeron siempre a la dismi- nución de la actividad económica y del nivel de vida de la mayoría de la población, como principal medio de obtener amplios saldos comerciales con que servir la deuda. Toda otra consideración fue, para los acreedo- res, secundaria. Si hicieron alguna concesión, fue para no forzar a los deudores a ahorcarse o patear la mesa de las negociaciones.

Los gobiernos de los tres países, por su lado, se vieron en figurillas para conciliar necesidades tan contradictorias como la de atender las exigencias de los acreedores externos y a la vez satisfacer en lo interno la doble tarea de facilitar la extracción y acumulación de plusvalor y afianzar la legitimidad del Estado y del orden social que éste representa. De allí nació la reticencia de los gobiernos (a veces probadamente más declarativa que real, como es notorio en el caso de México) a aceptar y/o cumplir plenamente las políticas contraccionistas exigidas por los acreedores.

El Plan Baker, los préstamos de ajuste estructural del Banco Mundial y la nueva actitud del FMI (que a partir del convenio de 1986 con México y el de inicios de 1987 con Argentina pareció llegar a la convicción de que un moderado ritmo de crecimiento en las naciones deudoras es necesario para que éstas puedan continuar sirviendo sus deudas y evitar eventuales estallidos sociales) dieron origen en últimas fechas a una posición algo más flexible por parte de los principales acreedores. Flexibilidad que debería traslucirse en alguna mayor liberalidad para aflojar los cordones de la bolsa y otorgar fondos frescos "para el crecimiento", así como en la rebaja de sobretasas y comisiones, para evitar la asfixia de los deudores y a la vez orientar sus economías hacia una nueva inserción dependiente, manufacturero-exportadora, en la economía mundial. Sin embargo, esta nueva posición de flexibilidad no se ha expresado todavía suficientemente en hechos concretos como para afirmarse definitivamente.

Como resultado de la similitud de las circunstancias en que estalló la crisis, de las presiones externas y de los marcos de teoría económica

en que se formaron, las políticas de ajuste de los tres países -aunque con diferencias debidas a las distintas estructuras económicas y los diversos condicionantes político-sociales- convergieron alrededor de una serie de instrumentos comunes, entre los cuales destacan:

- Políticas antiinflacionarias centradas en la reducción de la demanda agregada por la vía de reducciones salariales, contracción del gasto y el déficit públicos, políticas monetarias restrictivas (en el caso de la obtención de fuertes superávits comerciales, su efecto expansivo sobre la oferta monetaria es esterilizado por el banco central mediante mecanismos ad hoc), liberación de precios y eliminación de subsidios a los productos básicos.
- Políticas de redimensionamiento del Estado orientadas a: limitación del número de agentes al servicio del gobierno, venta o liquidación de empresas paraestatales, reducción del gasto y de la inversión públicos. Como resultado de la combinación de estos elementos se produce una reducción fuerte del déficit operacional, pero no sucede lo mismo en cuanto al déficit nominal, inflado por el costo financiero de la deuda pública interna y externa.
- Políticas de comercio exterior basadas en la fuerte devaluación real de la moneda como principal elemento promotor de las exportaciones y limitador de las importaciones, y además: apoyos crediticios, fiscales y de todo tipo para las exportaciones y para las inversiones en actividades exportadoras, y progresiva liberación de las importaciones (suprimiendo permisos previos, unificando y rebajando aranceles, etc.).
- Políticas de renegociación de la deuda externa que, pese a escarceos

verbales en pro de mejores términos para su repago, comienzan por aceptar el postulado de que el servicio de la deuda debe ser prioridad nacional, y por lo tanto terminan aceptando también, en lo básico, las condiciones de los acreedores para su reprogramación y para la obtención de nuevos fondos (para estas condiciones, véase Cuadro ABM-1). La obtención de nuevos fondos pasa a ser una de las preocupaciones fundamentales de los gobiernos, que para lograrlo deben amoldar sus políticas económicas a las exigencias de los acreedores. Brasil, como ya se señaló, luego de la asunción del gobierno constitucional se ha ido emancipando paulatinamente de esta pauta.

- Políticas de protección a la empresa privada, en especial a la gran empresa, que aprovecha diferencialmente de los seguros de cambio, de la "compra" estatal de la deuda privada, de la especulación financiera (con su liquidez excedentaria) posibilitada por las altas tasas de interés, y de los incentivos a la exportación y a la inversión, y que sufre en menor medida que las pequeñas y medianas empresas por la contracción del mercado (ya que su oferta por lo general se dirige a un mercado de élite).
- Políticas de financiamiento del Estado que favorecen al capital financiero y constituyen en sí mismas un mecanismo de concentración del ingreso. Las necesidades financieras del sector público son cubiertas cada vez más por el endeudamiento interno y menos mediante endeudamiento externo o emisión; el servicio de la deuda interna (y externa) genera así un déficit financiero o quasi-fiscal que no es otra cosa sino una transferencia de ingresos desde el conjunto de los contribuyentes hacia el sector financiero, los ahorristas individuales y las empresas

con posición acreedora.

- Políticas fiscales que declarativamente intentan aumentar -sin lograrlo- la recaudación, para lo cual gravan preferentemente al trabajo asalariado y al consumo, que no pueden evadir o eludir con facilidad las regulaciones tributarias. Brasil es en esto también una excepción, como se verá más abajo.
- Políticas de "capitalización" de la deuda (significativas en México, en gestación en Argentina, apenas esbozadas en Brasil) que consisten en otorgar a acreedores extranjeros participación en el capital accionario de empresas privadas o públicas como forma de pago parcial de la deuda, junto con políticas de promoción de la IED.

Idealmente, como resultado de todo lo anterior, debería producirse un drástico ajuste interno y externo para en el corto plazo obtener importantes superávits comerciales con que servir la deuda, equilibrar las finanzas públicas, reducir o erradicar la inflación y restablecer el equilibrio económico en un nivel de ingreso y consumo más bajo para los asalariados. (La magnitud y costos sociales de este ajuste se estudian en la sección siguiente.) Aunque las políticas de ajuste de corto plazo apuntan también al largo plazo, preparando condiciones para introducir un nuevo modo de regulación y orientar la economía hacia actividades de exportación basadas en el bajo costo de la mano de obra, los importantes estímulos fiscales, crediticios y de otro tipo otorgados a estas actividades, el acceso directo a los recursos naturales, y la laxitud o inexistencia de los controles ecológicos, sanitarios, etc.

.

La enumeración anterior enfatiza las similitudes de unas políticas económicas que, en los tres países, se alinearon en uno u otro momento tras los moldes neoclásico-monetaristas impuestos por el FMI y la racionalidad económica de las clases dominantes locales, que creen que políticas de esta índole son las adecuadas para ajustar la economía a condiciones de restricción externa. Sin embargo, existen importantes diferencias entre un país y otro, y al interior de cada país en distintos momentos, que son señaladas a continuación.

Brasil ha sido más renuente que México y Argentina para la plena adopción de políticas de corte neoclásico-monetarista como las reseñadas, aun en la época de la dictadura militar. El gobierno civil instalado en 1985 privilegió el crecimiento económico y una cierta redistribución del ingreso como principales objetivos de su política, lo que lo llevó a apartarse de los moldes ortodoxos y a alejarse del FMI. Ello porque el potencial económico de Brasil, el dinamismo de su economía en las últimas décadas, y la mentalidad expansionista generalizada tanto entre el público como entre políticos, militares e intelectuales, hicieron que las prédicas ortodoxas tengan cada vez menos eco, o bien deban hacerse compatibles con la aspiración prioritaria de todos los brasileños: el crecimiento económico.

El ajuste de 1981 a 1983 se hizo con grandes dificultades de negociación con el FMI, porque, aunque la política económica se encaminó en ese período por los senderos de la ortodoxia neoclásico-monetarista, no llegó nunca a ser tan pura ni tan rígida como los acreedores hubieran deseado. Prueba de ello es que en 1984 se reanudó el crecimiento y se detuvo la caída de los salarios reales. Con el gobierno civil instalado en 1985 la

situación cambió y -luego de algunos reacomodos en el equipo gubernamental- se adoptaron políticas decididamente heterodoxas de inspiración neoestructuralista, que desembocaron finalmente en el Plan Cruzado y el fuerte crecimiento de 1986, y llevaron a profundas desinteligencias con el FMI y los acreedores.

Argentina se aproximó y alejó sucesivamente de las pautas neoclásico-monetaristas. Los frecuentes cambios de presidentes y ministros en las postrimerías de la dictadura militar dieron incoherencia a la política económica. En las diversas ocasiones en que intentó una política neoclásico-monetarista entre 1981 y 1983, el régimen militar se mostró incapaz de controlar mínimamente las variables económicas (ante la voraz inflación que él mismo desató para transferir ingresos desde los asalariados hacia los capitalistas y desde el erario público hacia las empresas privadas endeudadas) tanto como de aplicar plenamente tales políticas frente a las crecientes resistencia y movilización populares.

El gobierno constitucional inaugurado a fines de 1983 intentó inicialmente producir una reactivación, redistribuir ligeramente el ingreso y negociar en términos privilegiados con el FMI y los acreedores externos. El fracaso de la estrategia innovadora de negociación externa llevó al gobierno Alfonsín a firmar un acuerdo con el FMI a fines de 1984. A partir de ese momento la política económica se reorientó en el sentido de privilegiar el control de la inflación y el restablecimiento de la tasa de ganancia, en detrimento de la prioridad antes conferida al crecimiento del producto y la mejoría moderada de los salarios reales. La reorientación se hizo más visible con el cambio de equipo económico producido en febrero de 1985. El nuevo equipo preparó y aplicó

el Plan Austral, que, pese a su heterodoxia, recibió el público beneplácito del FMI, ya que garantizó las exigencias básicas de este organismo y de los acreedores: servicio puntual -en lo posible- de la deuda, apertura comercial, control de la inflación, reducción del déficit fiscal y de los salarios reales (aunque la heterodoxia del Plan lo apartó en sus primeros momentos de otras exigencias del modelo neoclásico-monetarista: libertad de precios, libre fluctuación de la paridad cambiaria).

En México, el gobierno López Portillo postergó el ajuste de signo neoclásico-monetarista, o por lo menos intentó aligerar su costo social y político. En su último año de gestión practicó una política de ajuste tibia y poco ortodoxa, tratando denodadamente de salvaguardar la legitimidad del Estado y del partido oficial tanto como la imagen del presidente, para lo cual recurrió a medidas (como la nacionalización de la banca y el control de cambios) que dificultaron sus relaciones con la comunidad de negocios nacional e internacional.

En cambio, el gobierno De la Madrid aplicó una rígida ortodoxia contraccionista y se esforzó siempre por aparecer como "niño bueno" ante los acreedores, haciendo un esfuerzo de ajuste tan extraordinario como infructuoso. Sin embargo, este esfuerzo le valió por lo menos obtener amplio apoyo financiero del FMI y mejores condiciones de renegociación con los acreedores privados, como evidencia el Cuadro ABM-I'.

CUADRO ABM - 1

CONDICIONES DE REPROGRAMACION DE LA DEUDA EXTERNA CON LA BANCA PRIVADA (MD)

Primera ronda (1982/1983)

País	<u>Vencimientos</u>		Nuevos créditos (monto)	Margen sobre Libor	Plazo (años)	Comisiones
	Monto	Años				
Argentina ^(a)	13000	sep.82-83	1500	2.16	6.8	1.25
Brasil	4800	83	4400	2.32	8.0	1.50
México	23700	ago.82-84	5000	1.95	7.6	1.05

Segunda ronda (1983/1984)

Brasil	5400	84	6500	2.00	9.0	1.00
México	12000	ago.82-84	3800	1.50	10.0	0.63

Tercera ronda (1984/1985)

Argentina	13500	82-85	4200	1.44	11.5	0.15
México	48700	85-90	0	1.13	14.0	0.0

Cuarta ronda (1986)

México	43700	85-90	7700 ^(b)	0.81	19.0	0.0
--------	-------	-------	---------------------	------	------	-----

(a) Este acuerdo no entró en vigencia. Los vencimientos correspondientes fueron finalmente incorporados al acuerdo logrado en la tercera ronda.

(b) Incluye 1700 MD de financiamiento contingente.

Fuentes: Balance 1985, cuadros 17 y 18; Balance 1986, cuadros 18 y 19.

4. Magnitud y costo social del ajuste

La magnitud del ajuste interno y externo practicado por los tres países puede ser determinada y comparada mediante las siguientes identidades ex post: (5)

$$1. (M - X) + R = S_e$$

$$2. S_n + S_e = I$$

$$3. S_e = I - S_n$$

$$4. (M - X) + R = I - S_n$$

donde:

M: importaciones de bienes y servicios no factoriales

X: exportaciones de bienes y servicios no factoriales

R: pagos netos a factores del exterior (= saldo de la cuenta de servicios factoriales, con signo inverso)

S_e : ahorro externo (= saldo de la cuenta corriente, con signo inverso)

I: inversión total (incluida variación de existencias)

S_n : ahorro nacional

El ajuste externo: balanza comercial y ahorro externo

Los años de la crisis se caracterizaron por el fuerte aumento de R. Para compensarlo, se tuvo que aumentar X y reducir M. El Cuadro ABM-2 per-

(5) Para este método, cfr. Informe 1985, p. 37.

mite comparar la magnitud del ajuste practicado por los tres países. (La serie no es perfectamente homogénea por problemas en la obtención de datos: hasta 1984 las magnitudes se expresan como porcentajes del PNB, y en 1985 como porcentaje del PIB)

Medidas como porcentaje del producto, las importaciones argentinas mantuvieron un nivel elevado durante la crisis, para situarse sólo en 1985 por debajo del nivel registrado en 1980. Por lo tanto, el ajuste externo fue practicado sobre las exportaciones, que como porcentaje del producto crecieron notoriamente (140 %) entre 1980 y 1985, tanto por su aumento en valor absoluto como por su mayor peso dentro de un producto reducido. El ajuste del balance comercial permitió multiplicar por más de nueve los pagos netos a factores del exterior durante estos mismos años.

Entre 1980 y 1985 Brasil redujo sus importaciones (38 %) a la par que aumentó sus exportaciones (57 %). El incremento de los pagos a factores del exterior, si bien significativo, no fue tan dramático como en Argentina.

De los tres países, México es el que más drásticamente redujo sus importaciones (45 % entre 1980 y 1983, con recuperación parcial en los años siguientes) y aumentó también considerablemente sus exportaciones (58 % entre 1980 y 1984, con caída parcial en 1985). Los pagos a factores del exterior se incrementaron 137 % entre 1980 y 1984, con declinación parcial en 1985.

En 1985, Argentina seguía disfrutando de un moderado ahorro externo, que para Brasil -por segundo año consecutivo- se había reducido a cero. México, luego de tres años consecutivos de ahorro externo fuertemente negativo, logró en 1985 igualar virtualmente a cero esta variable.

CUADRO ABM - 2

INDICADORES DEL AJUSTE INTERNO Y EXTERNO (porcentajes del producto)

País	Año	M	X	Ajuste externo				=	Ajuste interno			
				(M - X)	+	R	=		S _e	=	I	-	S_{n}
Argentina	1980	9.1	6.9	2.2	+	1.0	=	3.2	=	23.0	-	19.8
	1981	10.3	9.8	0.5	+	4.0	=	4.5	=	18.9	-	14.4
	1982	10.9	14.3	(-3.4)	+	8.8	=	5.4	=	19.0	-	13.6
	1983	9.5	15.7	(-6.2)	+	8.8	=	2.6	=	16.2	-	13.6
	1984	9.6	16.5	(-6.9)	+	8.8	=	1.9	=	14.7	-	12.8
	1985	8.5	16.5	(-8.0)	+	9.5	=	1.5	=	10.9	-	9.4
Brasil	1980	11.0	8.8	2.2	+	3.1	=	5.3	=	23.2	-	18.0
	1981	9.8	9.4	0.4	+	4.0	=	4.4	=	23.7	-	19.3
	1982	8.7	8.0	0.7	+	5.4	=	6.1	=	24.3	-	18.3
	1983	9.6	11.7	(-2.1)	+	5.1	=	3.0	=	20.8	-	17.8
	1984	8.4	13.8	(-5.4)	+	5.4	=	0.0	=	17.9	-	17.8
	1985	6.8	11.1	(-4.3)	+	4.6	=	0.3	=	19.9	-	19.6
México	1980	13.9	12.9	1.0	+	2.7	=	3.6	=	28.9	-	25.3
	1981	14.1	12.4	1.7	+	3.4	=	5.1	=	30.0	-	24.9
	1982	11.8	18.4	(-6.5)	+	5.6	=	(-1.0)	=	22.5	-	23.4
	1983	7.7	21.6	(-13.9)	+	5.6	=	(-8.3)	=	18.9	-	27.2
	1984	8.0	20.4	(-12.4)	+	6.4	=	(-6.0)	=	18.5	-	24.5
	1985	10.5	15.5	(-5.0)	+	4.9	=	0.1	=	18.7	-	18.6

Fuentes: 1980-1984, Informe 1985, p. 36 (porcentajes del PNB); 1985, nuestras estimaciones, expresadas como porcentajes del PIB, sobre datos de los cuadros A-23, B-17, M-25, ABM-5 y ABM-7.

El ajuste externo: transferencias de recursos

R es igual al saldo de la cuenta de servicios factoriales, que incluye principalmente dos tipos de pagos a factores del exterior: utilidades por inversiones directas, e intereses y otros cargos por préstamos recibidos. En los últimos años (véanse Cuadros A-23, B-17 y M-25) los intereses pagados constituyen la mayor parte de R. Por lo tanto, la diferencia entre R y el saldo de la cuenta de capital puede ser utilizada como una estimación gruesa de la alícuota del plusvalor exigida por el capital-dinero extranjero como retribución a su anterior adelanto (para el ciclo internacional del capital-dinero, véase 4.4). Esta alícuota podría ser cuantificada más precisamente como la diferencia entre las amortizaciones de capital e intereses, más comisiones y otros costos financieros efectivamente pagados, por un lado, y los nuevos préstamos recibidos del otro. A falta de datos precisos sobre estos flujos, es conveniente medir las transferencias de recursos al exterior, concepto que incluye tanto los movimientos de capital-dinero como los movimientos de capital por inversiones directas.

Para ello, se utilizará un método de la Cepal expresable en la siguiente ecuación: (6)

$$T = C - R$$

donde:

T: transferencia neta de recursos

C: saldo de la cuenta de capital

R: saldo de la cuenta de servicios factoriales

(6) Cfr. Cepal, 1984, pp. 8-12. La expresión algebraica es nuestra.

La cuenta de capital registra los movimientos de capital (de préstamo y de riesgo, de corto y largo plazos, público y privado) en un período dado. La cuenta de servicios factoriales registra los movimientos por concepto de pagos de utilidades e intereses sobre capitales ingresados en ese y anteriores períodos. La diferencia algebraica entre una y otra es el monto de la transferencia de recursos.

Durante los años de más rápido desarrollo desde afuera (los setentas) la diferencia fue favorable para los tres países: hubo una transferencia neta de recursos desde el exterior.⁽⁷⁾ A partir de 1982, son los tres países (y América Latina toda) quienes están transfiriendo recursos hacia el exterior, en magnitudes sumamente apreciables.

El Cuadro ABM-3 muestra que en los cinco años que van de 1982 a 1986 México transfirió casi 50000 MD al exterior, o sea unos 615 dólares per cá pita, ó 28 % del PIB de 1986 . Brasil es el segundo gran exportador de recursos. Su cuenta de servicios factoriales registra cifras similares a las de México, pero a diferencia de éste logró mantener positiva su cuenta de capital durante casi todos los años de la crisis. Dado el mayor tamaño de su economía y su población, la transferencia de recursos realizada en el quinquenio representa "sólo" 272 dólares per cápita, o sea 14 % del PIB

(7) Véase Caputo, quien sostiene que en la posguerra, hasta fines de los sesentas, América Latina fue exportadora neta de capitales. En los se tentas, la situación se invirtió, pasando la región a ser importadora de capital (lo que contribuyó a sostener su crecimiento en épocas de recesión global). A partir de 1982, América Latina volvió a convertir se en (fuerte) exportadora de capital.

CUADRO ABM - 3
TRANSFERENCIA DE RECURSOS AL EXTERIOR
(MD)

País	Año	Saldo de la cuenta de capital	Saldo de la cuenta de ser vicios factor.	Transferencia neta de recursos
Argentina	1982	1686	5054	3368
	1983	- 13	5922	5935
	1984	2686	6135	3449
	1985	3600	5750	2150
	1986	2400	4500	2100
Acumulado		10359	27631	17002
Brasil	1982	11119	13509	2390
	1983	4943	11025	6082
	1984	5367	11484	6117
	1985	664	11540	10876
	1986	- 1020	10100	11120
Acumulado		21073	57658	36585
México	1982	2843	12815	9972
	1983	- 3118	9466	12584
	1984	- 1570	10339	11909
	1985	- 2722	8762	11484
	1986	4000*	7230	3230
Acumulado		- 567	48612	49179
Acumulado tres países		30865	133631	102766

* Estimación preliminar que seguramente incluye el supuesto ingreso de préstamos del FMI, el Banco Mundial y otros organismos, pactados en 1986 pero no desembolsados durante el año.

Fuentes: Cuadros M - 25, B - 17, A - 23 y Balance 1986, Cuadro 13.

de 1986. Argentina figura en tercer lugar en cuanto a transferencia de recursos. Esto se explica por el menor tamaño de su economía y de su población, así como porque su cuenta de capital se mantuvo prácticamente positiva y porque su cuenta de servicios factoriales fue negativa en aproximadamente 50 % menos que las de México y Brasil. Sin embargo, en términos relativos, su transferencia de recursos no deja de ser apreciable: 556 dólares per cápita, ó 27 % del PIB de 1986.

Lo anterior se refiere exclusivamente a movimientos debidamente registrados de capitales: pueden agregarse también los movimientos no registrados, esto es, la "fuga" de capitales, fenómeno particularmente significativo en México y Argentina. Aunque es difícil cuantificar estos movimientos, las estimaciones citadas en 1.6 permiten afirmar que la transferencia total de recursos es muy superior a la indicada por el Cuadro ABM-3.

El deterioro de los términos del intercambio sufrido por los tres países en los últimos años significa también una transferencia de recursos al exterior, sólo que menos visible y no directamente ligada al movimiento de capitales. Producir un barril de petróleo, un quintal de trigo o una paca de algodón insumió en términos generales el mismo valor-trabajo en 1986 que en 1980. Sin embargo, su valor de cambio se deterioró abruptamente en esos mismos años; esto es, compran menos trabajo extranjero. No otra cosa significa el deterioro de los términos del intercambio sufrido por Argentina, Brasil y México en los últimos años, ilustrado por el Cuadro ABM-4 (Brasil experimentó una recuperación de sus términos de intercambio en 1986 debido al alza de los precios internacionales del café; sin embargo,

CUADRO ABM - 4

RELACION DE PRECIOS DEL INTERCAMBIO DE BIENES
(base: 1980 = 100)

País	1982	1983	1984	1985	1986	Variación acumulada 1980/1986
Argentina	88	82	99	87	75	- 25 %
Brasil	81	78	86	83	102	2 %
México	82	93	86	84	62	- 38 %
A. Latina	84	87	92	88	80	- 20 %

Fuentes: Balances 1985 y 1986, cuadros 9.

CUADRO ABM - 5

INVERSION INTERNA BRUTA
(MD de 1984)

País	1980	1981	1982	1983	1984	1985*	Variación 1985/1986
Argentina	15373	11793	9973	9121	7899	6572	- 57.2 %
Brasil	62736	54999	53284	47549	45487	49604	- 20.9 %
México	46154	53353	38039	28566	30721	33361	- 27.7 %

* Datos preliminares

Fuente: BID, Informe 1986, apéndice estadístico, Cuadro 5.

no pudo disfrutar mayormente de la misma, debido a que el alza del café se debió a la pérdida de su propia cosecha).

Estas diversas formas de transferencia de recursos hacia el exterior (a las que bien podrían sumarse las importaciones superfluas) arrojan un considerable saldo a favor de los países capitalistas avanzados. (8) Evidencia la "bidireccionalidad" de la acumulación (véase 4.1) y ponen de relieve que el capital-dinero que alguna vez se adelantó, se está convirtiendo otra vez en capital-dinero luego de haber cumplido su ciclo, (9) y volviendo a manos de sus propietarios originales: los grandes monopolios empresariales y financieros de los países capitalistas avanzados. Acentúan la explotación del trabajo y dificultan la inversión reproductiva, esto es, la superación de la crisis (más en México y Argentina que en Brasil).

Los Estados de los tres países estudiados no han tratado seriamente (hasta el momento) de impedir esta situación porque están subordinados (véase 4.2) a un contexto reproductivo integrado al mercado mundial, con el cual no pueden romper sin romper radicalmente con las condiciones de su propio contexto reproductivo local, lo que es lo mismo que decir: sin romper con las condiciones de su existencia como Estados burgueses.

Desde el punto de vista de la teoría de O'Connor, puede sostenerse que pese a la crisis y a las restricciones presupuestales, los gobiernos de los Estados latinoamericanos intentan continuar contribuyendo simultáneamente al capital social y al gasto social (véase 4.2), y salvaguardar así

(8) Para un intento de cuantificación en términos materiales de la transferencia de recursos, véase Schatan, pp. 24-45.

(9) De hecho, en muchos casos el capital-dinero no efectuó su ciclo. Esto es, no se convirtió en capital-productivo, sino que permaneció como capital-dinero y con dicha forma retornó inmediatamente a sus países de origen (fuga de capitales).

el adecuado cumplimiento de su función general: crear y mantener las condi ciones para la reproducción del capital, esto es, para la extracción y acu mulación de plusvalor, y para la transferencia a las metrópolis de alícuo- tas significativas del plusvalor extraído que sin embargo no lleguen a a-- fectar la propia generación local de plusvalor ni las condiciones político- sociales en que se realiza.

Lamentablemente buena parte del capital-dinero obtenido en los merca- dos internacionales no se convirtió en capital-productivo localmente basa- do, sino que se dedicó a usos improductivos: importaciones superfluas, ar- mamentos, fuga de capitales. El capital-dinero que no se convierte en capi- tal-productivo no se valoriza, no realimenta el ciclo productivo. Esto lle- vó necesariamente a la acentuación de la explotación del trabajo, para ob- tener una mayor tasa de plusvalor como única forma de pagar la alícuota e- xigida por el capital-dinero extranjero y a la vez salvaguardar la alícuo- ta retenida por el capital-productivo doméstico. Las consecuencias políti- cas son obvias: primero, intensificación de la tendencia a la movilización y protesta social por parte de los trabajadores, a lo que estamos asistien- do, y luego agudización de las tendencias autoritarias por parte del Esta- do y las clases dominantes, lo que sería trágico que pudiésemos sufrir en el futuro.

El ajuste interno: ahorro, inversión y producto

La drástica restricción del ahorro externo, junto con la masiva transferencia de recursos al exterior, en países que por décadas habían basado su crecimiento en el ingreso de unos y otros, afectó a la inversión, el ahorro interno, el producto, los salarios y el empleo.

El Cuadro ABM-2 permite apreciar que la inversión total, medida como porcentaje del producto, cayó 52.6 % entre 1980 y 1985 en Argentina, 35.3 % en México y 14.2 % en Brasil. El Cuadro ABM-5, que registra la evolución de la inversión interna bruta medida en dólares constantes, confirma con otro método de cálculo la fortísima caída de la inversión en el período 1980-1985: 57.2 % en Argentina, 27.7 % en México y 20.9 % en Brasil.

Semejantes caídas de los niveles de inversión dificultan la superación de la crisis y la reanudación del rumbo expansivo de la economía. Ello es particularmente evidente en Argentina, donde la caída de la inversión ha sido tan aguda que se estima que su monto actual no estaría cubriendo siquiera la depreciación de instalaciones y equipos. Y se evidencia también en Brasil, país que al expandirse aceleradamente su economía en 1985-1986, llegó rápidamente al límite de su capacidad instalada, lo que reavivó las presiones inflacionarias y llevó al gobierno a adoptar políticas restrictivas del consumo para dar cabida a la recuperación de la inversión.

Mientras por un lado se reduce la inversión, por otro -paradójicamente- el ahorro interno muestra una cierta tendencia a aumentar. Si se define el ahorro interno (S_d) como

$$S_d = S_n + R$$

CUADRO ABM-5
TRES PAISES: INVERSION INTERNA BRUTA
(millones de dólares de 1984)

País	1980	1981	1982	1983	1984	1985*	var.% 1980/85
Argentina	15373	11793	9973	9121	7899	6572	- 57.2
Brasil	62736	54999	53284	47549	45487	49604	- 20.9
México	46154	53353	38039	28566	30721	33361	- 27.7

* Datos preliminares.

Fuente: BID, Informe 1986, apéndice estadístico, Cuadro 5.

es posible construir el Cuadro ABM-6. Este muestra que entre 1980 y 1984 el ahorro interno, medido como porcentaje del PNB, se incrementó ligeramente en Argentina (3.8 %) y más marcadamente en Brasil y México (alrededor de 10 % en ambos países).

El aumento del ahorro interno se vio acompañado por la disminución del ahorro nacional y la inversión, porque proporciones cada vez mayores del primero deben destinarse a compensar el creciente desahorro externo. Esto llevó a la disminución del ahorro nacional (ahorro efectivamente retenido en el país) y por lo tanto de la inversión.

En 1985 la pauta indicada en el Cuadro varió, sea por cambios reales de tendencia, sea por imperfecciones de nuestras estimaciones y el cambio de la base (del PNB al PIB) sobre la que se construyen las cifras. En Brasil el ahorro interno continuó aumentando, mientras que en Argentina y particularmente en México se observan reducciones significativas de esta variable. Los pagos netos a factores del exterior continúan aumentando en Argentina, mientras disminuyen en Brasil (por el firme aumento del PIB, base sobre la cual se construye la cifra) y México (por el moderado aumento del PIB, y fundamentalmente por la disminución de los pagos externos luego del terremoto de setiembre de 1985). El ahorro nacional continúa disminuyendo en Argentina y México, mientras se recupera notoriamente en Brasil (lo que podría estar vinculado con la retomada del crecimiento en este país).

Desde este ángulo, se afirman tendencialmente algunas postulaciones formuladas en los capítulos teóricos de esta tesis. Aunque las estadísticas económicas usuales están

CUADRO ABM - 6

AHORRO INTERNO, AHORRO NACIONAL Y PAGOS NETOS DE FACTORES

(porcentajes del producto)

País	Año	S _n	+	R	=	S _d
Argentina	1980	19.8	+	1.0	=	20.8
	1981	14.4	+	4.0	=	18.4
	1982	13.6	+	8.8	=	22.4
	1983	13.6	+	8.8	=	22.4
	1984	12.8	+	8.8	=	21.6
	1985	9.4	+	9.5	=	18.9
Brasil	1980	18.0	+	3.1	=	21.1
	1981	19.3	+	4.0	=	23.3
	1982	18.3	+	5.4	=	23.7
	1983	17.8	+	5.1	=	22.9
	1984	17.8	+	5.4	=	23.2
	1985	19.6	+	4.6	=	24.2
México	1980	25.3	+	2.7	=	28.0
	1981	24.9	+	3.4	=	28.3
	1982	23.4	+	5.6	=	29.0
	1983	27.2	+	5.6	=	32.8
	1984	24.5	+	6.4	=	30.9
	1985	18.6	+	4.9	=	23.5

Fuentes: 1980-1984, Informe 1985, p. 42 (porcentajes del PNB); 1985, nuevas estimaciones, expresadas como porcentajes del PIB, sobre datos del Cuadro ABM - 4.

construidas según el sistema de cuentas nacionales de la ONU, y no según las necesidades teóricas de la ley del valor, puede afirmarse que con la crisis, en los tres países:

- aumenta la extracción de excedente (puede estimarse que S_d representa el excedente económico; a su vez, el excedente es en gruesas líneas el plusvalor menos el fondo de consumo de los capitalistas;⁽¹⁰⁾ suponiendo a es te último constante, y teniendo en cuenta la tendencia ascendente de S_d , el plusvalor debe haber aumentado);
- aumenta la transferencia de excedente al exterior;
- disminuye la inversión, o sea la posibilidad futura de ampliar la masa de excedente.

El Cuadro ABM-7 permite apreciar que solamente Brasil ha logrado sobrepasar (apenas en 1986) el nivel de producto per cápita que había alcanzado ya en 1980. Los otros dos países muestran crecimientos muy débiles o negativos del PIB global, y experimentan por lo tanto sendas y significativas caídas del PIB per cápita. Estos datos permiten agregar dos nuevas conclusiones:

- como resultado de los tres factores arriba enumerados, disminuye el producto (especialmente en términos per cápita);
- si el producto per cápita disminuye mientras que el excedente aumenta, la tasa de explotación debe haber aumentado.

La disminución del PIB per cápita es un indicador importante de la magnitud de la crisis y de cómo esta afecta a la población. Pero más impor

(10) Esta estimación es teóricamente arriesgada, pues supone que los asalariados no contribuyen con su ahorro personal a S_d . El punto necesita de mayor elucidación teórica y empírica, que excede a los alcances de esta tesis.

CUADRO ABM - 7

PIB TOTAL Y POR HABITANTE

País	PIB TOTAL (MD de 1984)					Variación 1985/1986	PIB POR HABITANTE (dólares de 1984)			
	1980	1983	1984	1985	1986		1980	1985	1986	Var.1980/1986
Argentina	67144	61544	63024	60251	63565	- 5.3 %	2387	1971	2048	- 14.2 %
Brasil	228799	220137	230043	249137	269068	17.6 %	1923	1852	2032	5.7 %
México	164658	167459	173615	178289	171157	3.9 %	2402	2248	2106	- 12.3 %

Fuentes: 1980-1985, Informe 1986, apéndice estadístico, Cuadro 3; 1986: nuestras estimaciones, sobre tasas de crecimiento preliminares informadas por Cepal, en Balance 1986, cuadros 2 y 3.

tante que el nivel del PIB per cápita es su distribución. Lamentablemente, los datos sobre la distribución funcional y personal del ingreso se publican con mucho atraso (por ser generalmente de origen censal). Datos parciales presentados en los capítulos 5, 6 y 7 sugieren una disminución de la participación de los asalariados en el ingreso nacional y una concentración del ingreso personal en beneficio de los sectores medio-altos de la pirámide distributiva (Brasil podría ser, en 1985-1986, una excepción a esta tendencia), que es coherente con la conclusión de que la tasa de explotación ha aumentado durante la crisis.

El ajuste interno: salarios y empleo

El Cuadro ABM-8 deja ver una evolución fluctuante de las remuneraciones reales en Argentina y Brasil y una firme tendencia a su reducción en México. En Argentina, el gobierno militar reaccionó al estallido de la crisis en 1981 reduciendo significativamente los salarios reales en ese año y el siguiente. En 1983 las luchas sindicales y la necesidad de no agudizar las tensiones sociales en un año electoral permitieron a los trabajadores obtener una mejoría de sus salarios reales, que se recuperaron respecto del nivel de 1980. La instalación de un gobierno democrático llevó a un significativo ascenso de los salarios reales en su primer año de gestión (1984). El salario real descendió notoriamente en 1985, con el Plan Austral, y experimentó una ligera recuperación en 1986 (aunque a fines de este año comenzó nuevamente a descender).

En Brasil se encuentra una evolución aún más fluctuante. En 1981 y 1982 el salario aumenta, coherentemente con las intenciones del gobierno militar de lograr una salida continuista y consensual a la dictadura mili-

CUADRO ABM - 8
EVOLUCION DE LAS REMUNERACIONES REALES
(1980 = 100)

País	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	variación 1980/1986
Argentina	100.0	89.4	80.1	100.5	127.1	107.8	109.4	9.4 %
Brasil	100.0	108.5	121.6	112.7	105.1	112.6	117.0	17.0 %
México	100.0	101.9	92.7	76.6	72.3	71.7	68.5	- 31.5 %

Fuente: Balance 1986, Cuadro 6. Argentina y Brasil, remuneraciones medias en la industria. México, salario mínimo en la ciudad de México.

CUADRO ABM - 9
DESEMPLEO URBANO
(tasas anuales medias)

País	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Argentina	2.6	4.7	5.3	4.6	4.6	6.6	4.8
Brasil	7.2	7.9	6.3	6.7	7.1	6.0	3.8
México	4.5	4.2	4.1	6.7	6.0	5.7	n/d

Fuente: Balance 1986, Cuadro 4.

tar. En 1983 y 1984 desciende por la aplicación del programa de ajuste exigido por el FMI. En 1985, primer año del gobierno civil, aumenta, y continúa aumentando en 1986, con la aplicación de la primera fase del Plan Cruzado.

En México, el salario real aumenta en 1981, último año del auge petrolero, y comienza a reducirse en 1982. La reducción se hace más drástica con la rígida política de contención salarial aplicada por el gobierno de la Madrid. México es el único de los tres países donde a fines de 1986 el salario real se mantenía por debajo del nivel alcanzado antes del inicio de la crisis. Una contracción tan drástica, rápida y persistente del salario real como la sufrida por los trabajadores mexicanos sólo la encontramos en la Argentina en 1976, donde hizo falta una sanguinaria dictadura para imponerla, y en Brasil en 1964 y años siguientes, donde también se necesitó de una dictadura para producirla. Esto habla de la capacidad del Estado mexicano para, sin recurrir a expedientes abiertamente autoritarios, imponer una política de ajuste que descansa pesadamente (¿exclusivamente?) sobre las espaldas de los trabajadores. ⁽¹¹⁾

Ahora bien, lo anterior se refiere a los trabajadores que efectivamente perciben un salario sujeto a legislación. Las tasas anuales medias de desempleo en Argentina y México se han incrementado con respecto a 1980, según muestra el Cuadro ABM-9. Sin embargo, el cuadro no parece reflejar adecuadamente el aumento del desempleo que podríamos esperar de la negativa o débil evolución de la inversión y el producto en los tres países (especialmente en Argentina y México) o de la proliferación del "sector infor

(11) Estas consideraciones se ven relativizadas por la siguiente: los salarios reales están hoy día en los tres países por debajo de sus niveles máximos, alcanzados en 1957 en Brasil, en 1975 en Argentina y en 1976 en México.

mal" de la economía. Ello seguramente tiene que ver con que los índices de desempleo están elaborados de manera tal de reducir su magnitud. Así lo sugiere la CEPAL para el caso de Brasil (véase capítulo 6) y el BID para América Latina en su conjunto:

...en muchas ciudades latinoamericanas la crisis estimuló el crecimiento de un amplio sector informal, cuyas actividades han absorbido parte de la masa de desempleados, aunque en forma muy característica, a niveles de ingreso muy bajos. Este fenómeno, combinado con los inherentes defectos de los sistemas de recopilación de datos sobre el desempleo en la mayoría de los países, ayuda a explicar por qué el desempleo urbano registrado por las estadísticas oficiales es a menudo menos espectacular de lo que cabría esperar.⁽¹²⁾

(12) Informe 1985, p. 14.

5. La inflación: una forma de preservar la tasa de ganancia

Uno de los principales aspectos de las políticas económicas de los tres países y preocupación central de la población ha sido contener o erradicar una inflación que no sólo transfiere ingresos desde unos sectores a otros (desde el trabajo al capital, desde el consumidor al productor) sino que también imposibilita la "previsión racional de las expectativas de lucro" (Weber) y causa desazón psicológica y potencial o efectiva movilización política y social. El hecho es que, pese a todas las declaraciones de intención, la inflación escapa una y otra vez al control gubernamental y se ha convertido ya en un fenómeno crónico e imposible de erradicar.

Los programas ortodoxos auspiciados por el FMI y las teorías neoclásico-monetaristas han dado resultados contrarios a los esperados, avivando en vez de contener la inflación. Dice el BID en un estudio sobre siete países latinoamericanos:

Una característica importante de la experiencia del ajuste entre 1982 y 1984 fue la acentuada aceleración de la inflación, en especial en los cinco países que adoptaron un programa del FMI durante parte de ese período o todo él. Los dos países que siguieron políticas independientes... fueron también los únicos países que lograron que la inflación descendiera de su nivel de 1981. Esto no quiere sugerir, por supuesto, que exista una relación necesaria entre la adopción de un programa del FMI y un brote de la inflación, sino más bien que algunas de las políticas que normalmente son parte de esos programas (como la depreciación real del tipo de cambio y la reducción de los controles de precios y subsidios para bienes de consumo), si no van acompañadas de medidas firmes de neutralización, producirán como resultado inevitable presiones alcistas sobre el nivel de precios. ⁽¹³⁾

(13) Informe 1985, pp. 89-91.

Por su lado, el pensamiento estructuralista (véase 2.4) ha postulado una y otra vez, contra las concepciones del FMI y de la ortodoxia neoclásico-monetarista, que la inflación latinoamericana no es de demanda, sino resultado de desequilibrios estructurales, localizados fundamentalmente en el comercio exterior, en la provisión de alimentos y productos básicos y en la desintegración existente entre las diversas ramas y escalones del proceso industrial. Por lo tanto, los shocks no producen resultados apreciables en el control de la inflación, y conducen más bien a la estanflación.

Para la corriente neoestructuralista (véase 2.5), las inflaciones crónicas de tres dígitos que por años asolaron a los países del Cono Sur produjeron mecanismos de defensa (la indexación) en los diversos sectores económicos. De esto concluyen que las expectativas inflacionarias de la población y los mecanismos de indexación automática perpetúan la inflación actual en un nivel por lo menos igual al de la inflación pasada. En última instancia, el diagnóstico neoestructuralista deposita la razón de la persistencia de la inflación (sean cuales sean las causas que en un principio puedan haberla originado) en las expectativas y actitudes de la población.

De ahí se sigue que una eficaz política antiinflacionaria, para los neoestructuralistas, debe comenzar por desmontar tanto las expectativas inflacionarias de la población como los mecanismos de indexación que los distintos sectores se hayan ido construyendo. Esto lleva al shock heterodoxo, una combinación de políticas ortodoxas (reducción del déficit fiscal, básicamente) y heterodoxas (nueva moneda, congelación de precios y salarios, paridad cambiaria fija) destinadas a reducir drásticamente y a niveles cercanos a cero la inflación.

Shocks heterodoxos se han administrado en Argentina (véanse 7.16 y 7.17) en 1985 y en Brasil (véase 6.12) en 1986. Pese a su espectacular éxito inicial (en particular en el caso brasileño), a pocos meses de su instrumentación las políticas heterodoxas comenzaron a presentar problemas (re--crudecimiento de la inflación en Argentina, desabastecimiento y posterior estallido inflacionario en Brasil). Por lo tanto, fueron corregidas en un sentido más apegado a la ortodoxia. En Argentina a partir de mediados de 1986 se restringió la oferta monetaria, se elevaron las tasas de interés, se redujeron los salarios reales, se liberaron los precios privados y se elevaron los precios y tarifas de los servicios públicos. En suma, se buscó contener la demanda. En Brasil se aplicaron medidas similares a fines de 1986, con la significativa diferencia de que aquí se protegió en alguna meda el salario real de los sectores de menores recursos.

Esto implica que los teóricos neoestructuralistas, convertidos ahora en ejecutores de la política económica, llegaron a la conclusión de que la inflación (actual o potencial) sobreviviente a la aplicación de los planes heterodoxos podría ser contenida adicionalmente reduciendo la demanda, esto es, aplicando ahora políticas ortodoxas. La necesidad de reducir la demanda fue abiertamente declarada por las autoridades económicas de Brasil en ocasión de las reformas al Plan Cruzado en julio y noviembre de 1986. A pesar de esto -aunque con algunas vacilaciones- las autoridades mantuvie--ron su compromiso de incrementar los salarios cuando la inflación acumulada a partir de marzo de 1986 sobrepasase el 20 %, lo que ocurrió en enero de 1987. En el segundo trimestre de 1987, con un nuevo ministro de Hacien--

da, se produjo finalmente un descenso ponderable y oficialmente reconocido de los salarios reales. En cambio, el gobierno argentino no "habla" de reducir la demanda, sino que efectiva y calladamente lo hace, por la vía principal de comprimir los salarios reales (además de incrementar las tasas de interés y reducir dramáticamente el gasto público), mientras que si simultáneamente niega que esa sea la intención o el resultado de su política.

Con todos sus problemas, los planes heterodoxos argentino y brasileño se mostraron mucho más eficaces para reducir los niveles de inflación, que los planes ortodoxos tozudamente aplicados por México. Sin embargo, en los tres países la inflación sigue existiendo, y se mantiene constantemente por encima de las previsiones gubernamentales. ¿Por qué?

Puede postularse que la inflación es una forma normal de funcionamiento del capitalismo en situaciones de crisis. Desde una perspectiva regulacionista, la inflación es una forma disfrazada de modificar -en un sentido favorable al capital- la relación salarial. En efecto, la inflación permite disminuir el costo real de la fuerza de trabajo y elevar la tasa de explotación (y por ende de ganancia) en la unidad productiva, así como reducir la participación de los asalariados y aumentar la del capital en el ingreso nacional. No otra cosa significó la aceleración inflacionaria durante la recesión de los setentas y primeros ochentas en los países capitalistas avanzados. No otra cosa significa la aceleración de la inflación durante la actual crisis en América Latina. En ambos casos, la inflación es una respuesta del capital y el Estado a una crisis que amenaza la tasa de ganancia.

La reducción del precio real de la fuerza de trabajo y el correlativo aumento del excedente implicados en el fenómeno inflacionario no pueden continuar indefinidamente, porque eso profundizaría la crisis de realización. Por otro lado, la recomposición de la tasa de ganancia lograda vía reducción del precio de la fuerza de trabajo amenaza a la masa de ganancia, en particular en una época en que el consumo de las masas asalariadas en los tres países se ha convertido en significativo factor de realización (la realización es adicionalmente dificultada por la disminución del gasto público). (14)

Mientras no se encuentre un nuevo punto de equilibrio entre las contradictorias necesidades de incrementar la tasa de ganancia y asegurar la realización del plusvalor, la inflación persistirá. A veces, posibilitando una cierta y pasajera recuperación de los salarios reales y favoreciendo así la realización: cuando necesidades políticas obligan a mejorar los salarios y/o aumentar el consumo. Otras, llevando a movimientos de precios que elevan la tasa de ganancia en los sectores económicos con mayor poder de regateo o más favorecidos por el Estado. (15)

(14) Las empresas tienden a subir los precios de los bienes y servicios que venden con miras a sostener su rentabilidad individual (véase Ortiz a), pp. 25-28, y Loranger, *pássim*. Sólo el Estado, con una racionalidad económica global, puede poner límite a la espiral inflacionaria causada por este comportamiento empresarial.

(15) Sobre diferencias sectoriales en cuanto a índices de precios y tasas de utilidad, véase Dávila Flores, *esp.* Cuadros 3 y 4.

6. Otros mecanismos de defensa de la tasa de ganancia

La inflación no garantiza por sí sola la adecuada defensa de la tasa de ganancia. Debe ser acompañada por otros mecanismos más selectivos destinados tanto a mantener o elevar la tasa de ganancia como a alejar la posibilidad o la intensidad de una crisis de realización. A continuación se examinan algunos de los aplicados en los tres países estudiados en los últimos pocos años.

Durante los setentas los países capitalistas avanzados, a través de sus bancos, prestaron sus excedentes de capital-dinero a los países más adelantados del Tercer Mundo, como los latinoamericanos (véase 1.2). Estos capitales permitieron a los países prestatarios incrementar sus importaciones procedentes del mundo desarrollado, aliviando los problemas de realización que aquejaban a éste, y ampliar y modernizar sus plantas industriales para adaptarlas a la nueva división internacional del trabajo que en esos momentos estaba surgiendo. En los ochentas, la situación se ha invertido: son ahora los países prestatarios los que están tratando de superar su propia crisis de realización por la vía de incrementar sus exportaciones, principalmente las de manufacturas.

La exportación de manufacturas está siendo ansiosamente promovida por los gobiernos de México, Brasil y Argentina (véanse 5.14; 6, pássim; 7.18), ya que ésta representa no sólo una solución a los problemas de realización causados por la crisis, sino que además permite obtener divisas con que servir la deuda externa y buscar una nueva forma de inserción en la nueva división internacional del trabajo resultante de la centralización global del

capital y de la internacionalización de los procesos productivos. La promoción de las exportaciones manufactureras se convierte así en significativo mecanismo de defensa de la tasa de ganancia en América Latina y en general en el mundo capitalista.

Otro mecanismo de defensa de la tasa de ganancia es la atenuación de la ya de por sí muy baja presión impositiva, en especial de la que grava preferentemente al capital y a los sectores acaudalados de la población. Esto significa que el Estado reduce la alícuota del plusvalor extraído por el capital privado que exige para sí (lo que lo lleva tanto a disminuir sus gastos como a buscar otras fuentes de financiamiento: impuestos al consumo, elevación de los precios y tarifas del sector público, crédito interno y externo). El Cuadro ABM-10 es suficientemente ilustrativo en este sentido. Muestra cómo en México y sobre todo en Argentina han disminuido las recaudaciones por concepto de impuesto sobre la renta y en general por impuestos directos (que gravan más al capital y a los sectores acaudalados) en favor de la recaudación de impuestos indirectos (que gravan preferentemente al consumo y al comercio exterior). La evolución brasileña es bien distinta: el impuesto sobre la renta aumenta su participación, disminuyen los impuestos sobre producción y ventas, se mantienen sumamente bajos los impuestos sobre el comercio exterior, y el Estado obtiene cerca de un tercio de sus ingresos de fuentes no tributarias (lo que no impide que la presión tributaria total haya descendido durante los años de crisis gobernados por la dictadura). Como conclusión puede sostenerse que los cambios reales de las estructuras impositivas de México y Argentina en los últimos años se han dado de manera de disminuir la presión impositiva directa sobre las empresas y los sectores acaudalados, exactamente al contrario de lo sucedido

CUADRO ABM - 10
PRINCIPALES INGRESOS DE LOS GOBIERNOS CENTRALES
(porcentajes de los ingresos corrientes)

País/año	Ingresos tributarios							Ingresos no tributarios	
	directos			indirectos					
	renta	otros	total	producción y ventas*	comercio exterior	otros	total		gran total
Argentina									
1980	18.6	3.2	21.8	39.3	11.2	2.8	53.3	75.1	24.9
1981	6.3	1.3	7.6	46.9	15.8	6.0	68.7	76.3	23.7
1982	7.7	2.7	10.4	44.2	16.0	7.9	68.1	78.5	21.5
1983	3.6	1.2	4.8	12.3	37.6	36.9	86.8	91.6	8.4
1984	2.0	0.7	2.7	10.3	32.5	50.1	92.9	95.6	4.4
1985	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d
Brasil									
1980	25.2	0.0	25.2	28.8	7.2	10.9	46.9	72.0	28.0
1981	28.3	0.0	28.3	28.2	6.7	12.7	47.6	75.9	24.1
1982	29.3	0.0	29.3	32.7	5.1	6.8	44.6	73.9	26.1
1983	30.8	0.0	30.8	29.2	5.9	0.0	35.1	65.9	34.1
1984**	35.7	0.0	35.7	28.5	5.0	0.1	33.6	67.9	33.0
1985***	39.3	0.0	39.3	24.9	5.7	0.1	30.7	70.0	30.0
México									
1980	36.1	0.8	36.9	24.5	30.7	2.8	58.0	94.9	5.1
1981	34.6	0.8	35.4	24.2	28.1	7.2	59.5	94.9	5.1
1982	30.3	0.8	31.1	25.7	35.4	0.8	61.9	93.0	7.0
1983	22.8	0.6	23.4	30.5	39.5	0.8	70.8	94.2	5.8
1984	24.2	0.6	24.8	32.0	37.1	1.5	70.6	95.4	4.6
1985***	23.9	0.5	24.4	31.4	38.3	0.7	70.4	94.9	5.1

* Incluye IVA; ** los datos para este año no suman 100 en la fuente; *** preliminares.

Fuente: Informes 1985 y 1986, cuadros 26 a 32.

en Brasil.

Otra medida tendiente a preservar la tasa de ganancia ha sido la "compra" de las deudas privadas por parte del Estado (en Argentina y México) o la extensión de seguros de cambio (en los tres países). Con esto el Estado busca aliviar la situación financiera de las empresas privadas endeudadas (especialmente de las endeudadas en el exterior) y disminuir sus riesgos y costos financieros. Curiosamente, los empresarios beneficiados por estas medidas no reclaman, en este caso, una menor intervención del Estado en la vida económica ni exigen una disminución de su gasto, y olvidan sus tradicionales prédicas en pro de la "libertad de empresa".

Las altas tasas de interés vigentes en los mercados internos de capital afectan la actividad productiva, pero no necesariamente la tasa de ganancia. En efecto, las empresas con posición acreedora pueden beneficiarse de las altas tasas de interés, desplazando sus activos líquidos desde la producción a los mercados financieros. Aunque ello reduce la inversión reproductiva de cada unidad económica particular, permite a las empresas -incluso a aquellas que no alcanzan a competir eficientemente en el mercado internacional- continuar obteniendo ganancias en tiempos de depresión de la demanda. Como el Estado se ha convertido en los tres países en el principal tomador de fondos en el mercado financiero, es en definitiva el propio Estado (o sea, los contribuyentes) quien paga los intereses y contribuye así a preservar la tasa de ganancia a expensas del aumento del déficit financiero o quasi-fiscal.

Otro mecanismo de defensa de la tasa de ganancia es la transferencia o venta de empresas estatales al sector privado y la generalizada retracción de la participación del Estado en la economía. Esto es justificado con ar-

gumentos en el sentido de que el Estado es un mal administrador y que debe desprenderse de empresas que no hacen a la esencia de su función. sin que se defina claramente ésta. Ahora bien, cabe preguntarse: ¿son las empresas estatales que arrojan pérdida las que serán compradas por el sector privado? ¿o serán más bien las que dan o fácilmente pueden dar ganancia? La respuesta es: la privatización o "adelgazamiento" del Estado consiste en retirarlo de aquellos campos de actividad donde la empresa privada puede obtener un lucro, y dejarlo presente -in extremis- sólo en los sectores poco rentables (lo que a su vez permite reforzar el argumento ideológico de que el Estado es por naturaleza un mal administrador) o que un consenso nacional considera estratégicos.

Finalmente, es de destacar la acción directa del Estado en el salvataje de empresas privadas con problemas, dándoles apoyos financieros y de otro tipo extraordinarios, como fue el caso del grupo Alfa en México y el del Banco de Italia y Río de la Plata en Argentina.

7. ¿Un nuevo modo de regulación?

En 8.1 se sostuvo que la crisis financiera del sector externo llevó a una crisis de realización que amenaza tanto la tasa como la masa de ganancia en los tres países estudiados. Se reseñaron luego diversas medidas y estrategias adoptadas por los gobiernos (y el capital) para preservar (más la tasa que la masa) de ganancia. Puede concluirse que estas medidas y estrategias están destinadas a reconstruir en el largo plazo el funcionamiento de la economía, el Estado y la sociedad en una forma que permita superar la crisis recomponiendo y reconstituyendo simultáneamente la tasa y la masa de ganancia. El camino elegido para ello es la adecuación y apertura de las economías de los tres países a las nuevas realidades del sistema capitalista mundial, seriamente transformado en los últimos pocos lustros por los efectos de la crisis global.

La introducción acelerada de nuevos materiales, tecnologías y procesos de trabajo, junto con la centralización e internacionalización del capital y los procesos productivos, se cuentan entre las más notorias de estas nuevas realidades. Estas transformaciones resultan de tendencias dinámicas de la propia economía mundial y de las innovaciones tecnológicas. Esto quiere decir que se trata de procesos de alcance internacional no siempre deliberados ni previsibles.

Aunque no haya una "inteligencia superior" que las planee maquiavélicamente hasta el último detalle, estas transformaciones favorecen al gran capital (especialmente al financiero), ya que le están permitiendo modificar en su favor la regulación de posguerra, basada en los países capitalista

tas avanzados en el consumo de masas. En estos países, existen indicios que señalan el surgimiento de una nueva regulación orientada a superar la contradicción entre una realización asegurada por el consumo de masas y una tasa de ganancia amenazada por los altos ingresos de los trabajadores necesario para que el consumo de masas pueda existir (véanse 3.2 y 3.3).

La nueva regulación en los países capitalistas avanzados se basa en: nuevo pacto social que contemple un menor papel del Estado en la promoción del crecimiento económico y el bienestar social, y además reducción (moderada y por sectores) de los ingresos directos de los trabajadores, reducción (fuerte) del salario indirecto, reconversión industrial e introducción de nuevos materiales, tecnologías y procesos de trabajo, centralización e internacionalización de los flujos de capital y los procesos productivos. Para lograr el nuevo pacto social y las transformaciones conexas, ha sido necesario debilitar el poder sindical (a lo que la propia crisis ha ayudado) y fortalecer ideológicamente el funcionamiento de una "democracia conservadora". Estados Unidos e Inglaterra están transitando actualmente a toda velocidad, guiados por sus gobiernos conservadores, por la senda del nuevo pacto social.

La inflación, la persistencia del desempleo y la generalizada reducción de los gastos sociales gubernamentales han erosionado en los últimos años los ingresos reales de los trabajadores en los países capitalistas avanzados. Abundan casos en que los trabajadores, para salvar sus empleos, han tenido que aceptar programas de reducciones salariales o de recortes de personal.

Sin embargo, la remodelación de la relación salarial no parece ser el

mecanismo principal de defensa de la tasa de ganancia en los países capitalistas avanzados. Por un lado, la estructura social de estos países no consente transferencias sectoriales de ingreso tan rápidas y agudas como las acostumbradas en América Latina. Por otro, los trabajadores de estos países tendrán que seguir consumiendo masivamente para que su economía pueda retomar un ritmo expansivo y para que el nuevo pacto social y político se construya sobre una base de legitimidad.

El arma principal contra la baja de la tasa de ganancia parece ser la "reconversión industrial" en los propios países avanzados y la inaudita (pese a tendencias proteccionistas) internacionalización de la economía. Entre otras cosas, la reconversión industrial implica: introducción acelerada de nuevas tecnologías (informática, automatización, robotización) que reducen la incidencia del factor mano de obra en la producción; combinado con lo anterior, utilización de nuevos materiales (sintéticos, muchas veces) que reducen la incidencia del factor insumos en la producción; transformación de los procesos de trabajo, donde el trabajo en grupos semiautónomos según el "principio informático" va desplazando al trabajo repetitivo según el "principio mecánico"⁽¹⁶⁾; deterioro de las condiciones de trabajo del obrero manual tradicional en beneficio del técnico adaptado a los nuevos procesos; reducción del peso relativo de los sectores primario y secundario en favor del sector terciario; fragmentación de los procesos productivos en unidades separadas; papel predominante de las empresas propietarias del capital y la tecnología ante las empresas fragmentarias que se les subordinan; debilitamiento del sindicalismo tradicional y surgimiento

(16) Aglietta, p. 342.

de una mentalidad de "progreso individual" basado en la capacitación y adaptabilidad personal de los trabajadores.

Los procesos señalados, impulsados y aprovechados -con apoyo estatal- por las empresas más grandes y tecnificadas y por los bancos (en suma, por el capital financiero) han repercutido ampliamente sobre la economía mundial. De hecho, las relaciones y flujos económicos internacionales han adquirido una magnitud e importancia nunca antes vista en la historia. El gran capital y la gran empresa transnacional están prácticamente borrando las fronteras de los espacios económicos nacionales y creando una economía mundial unificada a la cual tienen que someterse crecientemente las políticas económicas domésticas.

Algunos de los cambios recientes más importantes en la economía mundial son: la amplitud de los flujos financieros y su predominancia por sobre los flujos reales en las relaciones económicas internacionales; la correspondiente predominancia del capital financiero transnacional en la reorganización de la economía mundial; la cada vez mayor importancia del comercio de servicios respecto del comercio de bienes; la reducción del ritmo de crecimiento de la demanda por alimentos y materias primas en los países desarrollados, resultado de los cambios tecnológicos y del crecimiento de la producción agropecuaria en los centros; la fragmentación e internacionalización de los procesos productivos para el máximo aprovechamiento de las "ventajas diferenciales" (relocalización de industrias "sucias", intensivas en mano de obra o materias primas, hacia los países subdesarrollados); la aguda competencia entre los países desarrollados por el control de los mercados (lo que ha llevado al proteccionismo).

Los países subdesarrollados tienen una nueva función que cumplir dentro del sistema económico internacional que está surgiendo. Seguirán proveyendo de materias primas y alimentos a los países centrales, pero su tarea principal (en especial de los países subdesarrollados más avanzados) será encargarse de procesos industriales que puedan realizar a menor costo (financiero, ecológico o social) que los países centrales. De esa manera contribuirán al abaratamiento del costo final de la producción global y a la reconstitución de la tasa de ganancia en los países centrales, en forma que no afecte mayormente el consumo de masas en estos últimos (que se quiere siga siendo motor del crecimiento global y base de la estabilidad política en los países capitalistas avanzados). Peter Drucker lo expresa así:

Los países de rápida industrialización como México o Brasil tendrán que formular nuevos conceptos y políticas de desarrollo. Ya no es posible que financien su desarrollo con exportaciones de materias primas, por ejemplo el petróleo mexicano. Es también ilusorio para ellos seguir creyendo que sus bajos costos de mano de obra les permitirán exportar grandes cantidades de productos terminados a los países desarrollados, algo que los brasileños, por ejemplo, todavía esperan hacer. Les convendría mucho más emprender la "producción participativa", es decir, emplear la ventaja de su costo de mano de obra para volverse maquiladores de manufactureros de países desarrollados en trabajos con uso intensivo de mano de obra que no pueden ser automatizados, como las operaciones de ensamblado, o partes y componentes que se requieren en cantidades relativamente pequeñas. ⁽¹⁷⁾

Por su lado, el Morgan Guaranty Trust recomienda descarnadamente a los endeudados seguir el camino "creano":

La estrategia de crecimiento económico orientado hacia la exportación ha transformado los nuevos países industrializados de Asia. Ha convertido economías agrarias atrasadas

(17) Drucker, p. 15.

como las de Corea y Taiwán, y antiguas avanzadas coloniales, como Hong Kong y Singapur, en modernas y dinámicas sociedades, con desempleo notablemente más bajo y con ingresos más altos y mucho mejor distribuidos que muchos países en desarrollo ricos en recursos. Su exitoso récord ofrece valiosas lecciones, en especial para los países endeudados de América Latina, África y otras partes de Asia. (18)

A pesar de sus diferencias en cuanto a dotación de recursos, políticas económicas y condicionantes político-sociales, los tres gobiernos están adoptando estrategias de largo plazo destinadas a adaptar sus respectivas economías a la nueva situación global, en el sentido de los "consejos" citados. Adaptación que tal vez les permita en el mediano plazo superar la crisis, pero que reforzará las condiciones de subordinación y dependencia, de su inserción en la economía mundial y -lo que es peor- agravará las condiciones de vida de su población. La reconversión y "modernización" industrial, la aplicación de nuevas tecnologías (incluso capital-intensivas y ahorradoras de mano de obra: la prioridad es la competitividad internacional, y no la eliminación del desempleo), la exhaustión de los recursos naturales, la apertura a la internacionalización y fragmentación de los procesos productivos (aceptando o promoviendo la instalación de maquiladoras dependientes de terminales situadas en los países centrales), la compresión de los salarios reales y el consumo interno, la continuada subordinación a las exigencias del capital financiero transnacional, la transferencia de recursos vía servicio de la deuda, parecen ser las piedras que pavimentan el camino de esta adaptación al nuevo orden económico internacional. (19)

(18) Morgan Guaranty Trust, p. 10.

(19) Muy distinto del Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI) insistente e infructuosamente reclamado por los países subdesarrollados desde los años setentas.

Camino que está siendo ansiosamente recorrido por México con De la Madrid, por el que quiere dar sus primeros pasos la Argentina de Alfonsín, y por donde hasta el momento se riega a caminar Brasil (que ha entendido la exportación de manufacturas como la clave de su autonomía, y no de su renovada subordinación).

Desde esta perspectiva, se comprende cabalmente la coherencia y racionalidad globales de muchas políticas y estrategias adoptadas por los tres gobiernos, que apuntan al surgimiento de un nuevo modo de regulación basado en (confróntese con 3.3): (20)

- Cambios en el proceso de trabajo: "modernización" de las actividades productivas de bienes y servicios, eliminación de trabas a la productividad derivadas de derechos sindicales y rutinas institucionalizadas, introducción de tecnologías y procedimientos que abaraten los costos finales, y de trabajadores adaptados a ellas. Por razones políticas y de practicidad, no se busca una esclavitud regimentada de los trabajadores, sino su inserción voluntaria, entusiasta, individualista, "desindicalizada", en los nuevos procesos de trabajo.
- Globalización de la gestión de la fuerza de trabajo, especialmente de la más tradicional y menos adaptada a los nuevos procesos. Condiciones de trabajo, horarios, salarios, son progresivamente retirados de la negociación paritaria entre sindicatos y patronales, para quedar sujetos a regulación estatal velada o abierta. Reducción o contención en bajo nivel de los salarios reales y el consumo popular.
- Predominancia del capital financiero (interno y externo) sobre el Estado y los procesos productivos. Este fenómeno es sumamente notorio en Argen-

(20) El libro de Arturo Huerta G., que llegó a nuestras manos cuando esta tesis ya estaba redactada, contiene, para México, conclusiones muy semejantes a las aquí esbozadas para los tres países; véanse esp. pp. 195-197.

tina. En México, durante los últimos meses de López Portillo, se trató de revertir este fenómeno, decretando la nacionalización de la banca y el control de cambios (medidas que su sucesor De la Madrid eliminó o atenuó). En Brasil, algunas de las medidas del Plan Cruzado, el alejamiento del FMI y la moratoria externa de 1987 evidencian una intención estatal de controlar al capital financiero.

- Disminución de la participación estatal en la producción de bienes y servicios y reducción del papel de la política fiscal como medio de control de la economía. Pero mayor actividad reguladora del Estado en lo que toca a salarios, precios, cambios, tasas de interés, etc., y fundamental papel de la política monetaria en el control de la economía.
- Mayor vinculación con la economía mundial. Apertura arancelaria, promoción de las exportaciones, aliento a la inversión extranjera directa, "capitalización" de la deuda externa, son algunos de sus instrumentos. Esta apertura difiere de las practicadas en los setentas por Chile, Uruguay y Argentina, que en ese entonces dejaron sus economías libradas a la suerte del mercado nacional e internacional. Se reconoce ahora la necesidad de una efectiva promoción estatal que propicie la inserción exportadora en el mercado internacional.
- Transformación de la planta productiva, que atenderá prioritariamente (salvo tal vez en Brasil) las necesidades del mercado internacional, y ya no tanto las del mercado interno, ni mucho menos las de la población carenciada.
- Relegamiento a un segundo plano (salvo, otra vez, en Brasil) de la pro

ducción de bienes de capital, que debería ser la base de un desarrollo autosustentado.

- Persistencia de niveles relativamente elevados de inflación durante todo el tiempo en que se necesite continuar con las políticas de ajuste y se necesite producir transferencias intersectoriales de ingresos que favorezcan la reconstitución de la tasa de ganancia en los sectores líderes.

Todo lo anterior es conducente a un modo de regulación y de producción "coreanizado", subordinado a las exigencias de la acumulación de capital en los países centrales, basado en los bajos costos salariales y de otro tipo en la producción local. En este marco, la exportación de manufacturas promovida por los tres países corre grave riesgo de constituirse, no en piedra angular del desarrollo económico -como muchos quieren creer-, sino en una mera "industrialización del subdesarrollo". Esto es, en el crecimiento preferencial de ciertas actividades manufactureras de exportación, sin que este crecimiento se expanda y diversifique a todos los sectores de la economía y sin -mucho menos- que el mismo contribuya a solucionar las agudas carencias sociales de los países estudiados. De continuarse por el rumbo arriba señalado, la exportación de manufacturas, instrumental a las necesidades del capital transnacional y de los Estados de los países capitalistas avanzados, constituirá muy posiblemente para el Tercer Mundo la moderna forma que asumirá el ya secular intercambio desigual de valor-trabajo, con todo lo que éste implica de miseria, sobreexplotación, tendencia al autoritarismo y freno al progreso económico y social.

En su estudio de la crisis del capitalismo mexicano en los ochentas y de las posibilidades y modalidades de superación de la misma, José Valenzuela Feijóo puntualiza algunas cuestiones fundamentales sobre lo anterior.

Según Valenzuela, el capitalismo y el Estado mexicanos estarían promoviendo una salida de la crisis por la vía de un modelo secundario-exportador, como el que -según el propio Valenzuela- se adoptó años atrás en el Cono Sur. Así, Valenzuela afirma que los rasgos básicos del modelo secundario-exportador son:

- a) la industria de transformación preserva su liderazgo, aunque en su seno son las secciones más pesadas, de bienes intermedios y de capital, las que asumen el papel más decisivo. En este sentido, el patrón de acumulación es secundario;
- b) como las secciones de desarrollo preferente operan con una alta composición orgánica, para evitar la posible reducción de la tasa de ganancia se elevan drásticamente la tasa de plusvalía y el grado de monopolio. En este sentido, el patrón impone muy regresivas pautas de distribución del ingreso y debe ser calificado como "concentrador y excluyente";
- c) en condiciones "normales", el estilo económico de funcionamiento del nuevo patrón debe provocar el quiebre de los regímenes políticos de carácter demoburgués, los cuales pasan a ser sustituidos por formas políticas abiertamente dictatoriales. Como alguna vez apuntara el sociólogo brasileño Emir Sader, el llamado "Estado de excepción", pasa a ser la regla;

- d) se asiste a un amplio proceso de apertura externa. La sustitución de importaciones avanza en los sectores más pesados pero en un contexto de elevación del coeficiente medio de importaciones; es decir, hay des-sustitución global y -por ende- un reordenamiento de la estructura industrial. Asimismo -y quizá éste sea el rasgo más crucial - se asiste al auge de las exportaciones manufactureras. En este sentido, el patrón debe calificarse como aperturista y exportador;
- e) por su vocación secundario-exportadora y por las obvias mayores facilidades que el capital transnacional tiene en los mercados extranjeros, el nuevo modelo también resulta profundamente desnacionalizador;
- f) de modo análogo, y sobremanera por las exigencias de centralización de capitales que el nuevo curso supone, se da una creciente intervención estatal. Esto, más allá de declaraciones líricas y de preferencias doctrinarias, viene impuesto por las realidades económicas. (21)

Aun coincidiendo con su planteamiento general, pueden formularse dos precisiones al enfoque de Valenzuela. La primera referente a la "creciente intervención estatal", que no se condice con los procesos de liberalización de mercados y de "adelgazamiento"

(21) Valenzuela, p. 30.

del Estado que en los últimos años se han venido dando en México, Brasil y Argentina (lo que no quita, por cierto, que la intervención estatal haya crecido en determinados campos, como la regulación de la relación salarial).

La segunda es que Valenzuela atribuye a los gobiernos dictatoriales que asolaron el Cono Sur hasta muy recientemente, "virtudes" que éstos no han tenido. Con la notable excepción de Brasil, los restantes gobiernos dictatoriales sí abrieron sus economías, pero de ninguna manera con un proyecto claro de fomentar el desarrollo de un modelo secundario-exportador como el caracterizado por Valenzuela. Más bien, estos gobiernos abrieron sus economías para -deliberadamente- desindustrializar a sus países y perpetuar su rol de exportadores primarios. Si Brasil, durante los años de la dictadura, logró un amplio desarrollo industrial y se convirtió en fuerte exportador de manufacturas, no fue por la aplicación de políticas liberales, aperturistas y de retracción del papel del Estado como las descritas por Valenzuela. Muy al contrario, lo logró con un mercado de cambios sujeto a control, con protección aduanera y con fuerte estímulo y presencia del Estado en el sector industrial (y otros).

Creemos que sería más correcto postular que es ahora, en los ochentas, cuando el gobierno argentino y el brasileño intentan (con peculiaridades el segundo) embarcar a sus países en la ruta de un modelo secundario-exportador como el descrito por Valenzuela. En efecto, si seguimos a Valenzuela en su listado de los problemas básicos del capitalismo mexicano, vemos dos cosas: la primera, que esos problemas son prácticamente los mismos que los de Brasil y Argentina; segundo, que la política económica adoptada desde el estallido de la crisis en estos tres países tiende a agravar las tendencias problemáticas señaladas por Valenzuela. Veamos entonces cuáles son estos problemas básicos y los espacios en que se presentan.

En el espacio de la realización, el bajo nivel de ingreso per cápita y su mala distribución hacen que el mercado sea relativamente estrecho, lo que configura ausencia de inversión. (2) De aquí se sigue también la necesidad de exportar manufacturas.

En el espacio de la producción, encontramos que las ramas de mayor crecimiento son aquellas que más tienden a elevar la composición orgánica del capital, y por lo tanto a hacer descender

(2) Esta consecuencia (ausencia de inversión) no parece históricamente basada en los hechos.

la tasa de ganancia. Como compensación, se busca aumentar la tasa de plusvalor. En las ramas productoras de bienes-salario, hay problemas de productividad que entorpecen el mecanismo del plusvalor relativo y obligan a mantener estáticos -o aun reducir- los salarios reales.

En el espacio de la acumulación, tenemos que tanto en la transformación del plusvalor en capital-dinero como en la ulterior transformación de éste en capital-productivo existen problemas. La insuficiencia del ahorro nacional, por despilfarro de los estratos más favorecidos y por debilidad tributaria del gobierno, conduce al endeudamiento externo. Los nuevos y grandes proyectos de inversión exigen de capital muy centralizado, que en general sólo está disponible para el Estado y las transnacionales. Hay un problema adicional: como la producción interna de maquinaria y equipos es limitada, parte importante del capital-dinero debe estar disponible en forma de divisas, para importar bienes de capital; esto lleva a que el proceso de acumulación, en última instancia, dependa de la capacidad exportadora del país. (23) (24)

(23) Y, podría agregarse, de su capacidad de obtener capital externo, ya que éste, al menos por un tiempo, se puede desvincular de la capacidad exportadora.

(24) Valenzuela, pp. 73-77.

Pero existen también otras dificultades en el ámbito internacional, que Edgar Ortiz ha señalado muy bien:

Si el problema fuera sólo de México y algunos países, quizás sería posible promover el ajuste coyuntural y tomarlo como base para el fomento de las exportaciones, la inversión extranjera y medidas similares que promuevan una mayor generación de divisas y el crecimiento económico. Sin embargo, bajo la situación actual esas son aspiraciones imposibles de realizar. Los países industrializados tienen poca e inestable capacidad de absorción de las exportaciones de otros países debido a su reducido crecimiento económico; cualquier recuperación también es sólo temporal, por lo que incrementos en las exportaciones de los países deudores serían igualmente transitorios, sujetos a las vicisitudes de los ciclos internacionales. Por otro lado, puesto que muchos países en desarrollo son los más afectados por la crisis, sus mercados tampoco pueden ser una alternativa para sus propias exportaciones. Además, la mayoría tiene aspiraciones afines y adopta medidas similares, por lo que se suscita una profunda competencia entre sí, por las reducidas oportunidades de exportación. (25)

(25) Ortiz a), pp. 16-17.

8. El "Estado regulador"

Los gobiernos no sólo han aplicado políticas de ajuste que al repartir inequitativamente los costos de la crisis han sido injustas e ineficaces, y estrategias de desarrollo a largo plazo cuya viabilidad económica y equidad social están todavía por verse. Han promovido también una transformación del papel del Estado en la sociedad y de su función dentro del contexto reproductivo mundial.

El análisis de las políticas de corto plazo y de los planes nacionales de desarrollo de mediano y largo plazos indica que los Estados de los tres países (especialmente en México y Argentina) están cambiando su papel dentro de la sociedad: ya no gastan tan activamente, ya no promueven el desarrollo "hacia adentro", liquidan empresas estatales, reducen su participación en las actividades productivas, dejan la iniciativa en importantes campos de inversión al sector privado.

El Estado acepta y acata los argumentos ideológicos (reforzados por la propia crisis) en el sentido de que debe reducirse su participación en la economía. Si por un lado se advierte una efectiva tendencia al "adelgazamiento" del Estado, o sea a la reducción de su papel como "Estado productor" y "Estado benefactor", por el otro se encuentra, sin embargo, un impresionante reforzamiento de su papel como "Estado regulador".⁽²⁶⁾ Es decir: se reduce la actividad económica directamente controlada (empresas públicas) o captada (impuestos) por el Estado, pero paralelamente crece su

(26) Para el uso de esta terminología, véase Bresser.

intervención reguladora en las relaciones "privadas" de producción. El Estado interviene ahora activamente en cuestiones que antes solía dejar libradas al mercado o a la negociación directa entre las partes: fijación de tasas de interés, adjudicación del crédito, relaciones salariales y laborales en general, pago de la deuda externa privada, aliento a cierto tipo de inversiones, etc.

La regulación de posguerra en América latina se basó en la activa promoción estatal del desarrollo y (en menor grado) del bienestar social, y en el sobredimensionamiento del Estado como medio de paliar las contradictorias necesidades de la acumulación de capital y la legitimidad política. Actualmente, con la crisis, el Estado se retira a un "segundo plano": reduce sus dimensiones, abandona espacios al capital privado, enfatiza su papel regulador y minimiza su papel productor, y busca nuevas formas de legitimación basadas más en la concertación política democrática que en la promoción directa del bienestar social.

Para cumplir adecuadamente sus aumentadas tareas reguladoras, el Estado no sólo impulsa determinadas políticas y estrategias económicas: también se construye una nueva forma de relación y vinculación con la sociedad, con las clases sociales. A los empresarios ya no se los protegerá tan indiscriminadamente como antes: deberán afrontar ahora la competencia internacional, deberán modernizar y racionalizar sus procesos productivos. Los trabajadores tampoco tienen mucho que esperar del Estado: deberán adaptarse a los cambios de los procesos de trabajo y de la propia planta productiva y buscar el mejoramiento de su situación social ya no vía sindicato o paterna

lismo estatal, sino vía su esfuerzo y capacitación individuales. En otros términos: con el advenimiento del "Estado regulador", el "Estado productor" y el "Estado benefactor" van quedando atrás, como caras e ineficaces reliquias del pasado.

Estas tendencias pueden conducir a tensiones y conflictos sociales. En los ochentas, como resultado de las luchas populares contra las dictaduras y de la sensibilidad de la opinión pública internacional, es (relativamente) impensable que el Estado y los sectores dominantes intenten imponer el nuevo modo de regulación por vías autoritarias. Por el contrario, pretenden que los diversos sectores sociales, en especial los trabajadores, se adhieran a él voluntariamente, tanto en el ámbito de cada unidad económica como en el más amplio ámbito social. Para lograrlo, se hace necesaria una profunda transformación ideológica de los actores sociales, que exacerbe el individualismo, la competencia, el utilitarismo, la "modernidad" importada, con todo lo que ello implica de socavamiento de valores tradicionales como la promoción sindical de los intereses de la clase trabajadora, la protección al empresariado nacional, la ideología nacionalista, la gestión estatal del bienestar social, la participación estatal en sistemas de economía mixta.

En la etapa abierta por la crisis, el Estado se asume a sí mismo como democrático y modernizante. Intenta concertar y conciliar intereses "privados", esto es, busca consensuar el nuevo modo de regulación. Esto es difícil, porque a la hora de reducir gastos para paliar la crisis fiscal -en momentos en que la alícuota que se remite al exterior es tan amplia que dificulta el funcionamiento del sistema- optó por reducir el gasto social y

favorecer la acumulación privada.

Lo anterior es más notorio en México que en Argentina, y más en Argentina que en el Brasil de Sarney. Las diferencias entre unos y otros países tienen que ver con la ideología de los grupos gobernantes e influyentes y con las correlaciones de fuerzas sociales (véase 8.2). La movilización y agitación popular contra las políticas estatales, especialmente en Argentina y Brasil, donde los sindicatos se han trabado en más de una dura batalla con sus respectivos gobiernos democráticos, ha impedido a los gobiernos actuar unilateralmente. Por su lado, los empresarios plantean sus propias reivindicaciones, muchas veces contradictorias sectorialmente. Pero, aunque sea difícil, se intenta: el camino del Estado regulador pasa, por ahora, por la concertación. Esta es una realidad impuesta por los procesos recientes de democratización y luchas populares en el subcontinente.

Con nuevas formas y modalidades, más "delgado" pero más "regulador", más "concertador" que impositivo, más o menos díscolo con los acreedores internacionales, el Estado sigue pese a todo cumpliendo en los tres países estudiados con su función general: garantizar simultáneamente la extracción de plusvalor y la transferencia de significativas alícuotas del mismo a los países capitalistas avanzados a cuyo contexto reproductivo se hallan integradas subordinadamente sus formaciones sociales.

9. ¿Hay alternativas?

Toda crisis estructural es un proceso de intensa creación social, que resulta en definitiva en la transformación del modo de regulación y producción. Las secciones anteriores de este capítulo señalaron hacia donde apuntan las intenciones de transformación a largo plazo del Estado y del capital nacional y transnacional.

Mientras el Estado y el capital ofrecen al exterior a precio de ganga la fuerza de trabajo, los recursos naturales y la ecología de nuestras naciones, con miras a reconstruir las tasas de ganancia interna y global, los trabajadores y los sectores progresistas no están todavía plenamente conscientes de las profundas transformaciones estructurales que comienzan a producirse.

El tema de la reorientación del rumbo del desarrollo latinoamericano habrá de hacerse prioritario en los análisis y en las conciencias. Porque, si la crisis es un proceso de creación social, no se puede dejar la labor creativa solamente al Estado, el capital y sus voceros. Habrá que hacer una crítica radical (como esta tesis intentó) pero también pensar, divulgar y luchar por una forma de superación de la crisis distinta a la que el Estado, el capital y los hechos vienen esbozando hasta el momento y que se muestra tan adversa a los intereses mayoritarios de nuestros pueblos y nuestras naciones. (27)

(27) Por ejemplo, de esta tesis surge la necesidad de estudiar los procesos de reconversión industrial y de promoción de las exportaciones manufactureras actualmente en curso.

Desde el punto de vista de los intereses populares no parece posible, conveniente ni deseable intentar retornos al pasado o continuar con las tendencias actuales. El esquema de economías nacionales cerradas y altamente protegidas característico del modelo de desarrollo "hacia adentro" ha dejado hace lustros de ser viable. El esquema en que el dinamismo industrial se depositó en el crecimiento de empresas que "desde afuera" vinieron a producir para un mercado interno de élite agravó las desigualdades y condujo inexorablemente a la actual crisis. El Estado y el capital pretenden ahora rectificar este último esquema, haciéndolo más integrado, más dependiente y más subordinado a la economía mundial capitalista; ya hemos visto las dificultades e injusticias inherentes a esta variante. ¿Qué oponer a la misma que tenga a la vez viabilidad económica y credibilidad política, no restrinja el progreso tecnológico y atienda preferentemente las necesidades populares? Puede postularse, por cierto, y con razón, la necesidad de una transformación revolucionaria, integral y rápida de la economía, la sociedad y el Estado en un sentido socialista. Lamentablemente esta no parece estar ad portas en ninguno de los tres países estudiados. Por lo tanto, si es que no se quiere permanecer en el limbo retórico en estos graves momentos, es imperioso ofrecer a los sectores populares opciones viables y creíbles hic et nunc y que permitan superar la crisis por medio de una transformación estructural favorable a las mayorías.

La alternativa puede ser la complementación económica integral entre

los tres grandes países de la región, a la que deberían sumarse equilibradamente los más pequeños en un proceso de integración gradual pero veloz. En lo inmediato, debería constituirse un frente común ante los acreedores y cortar de cuajo la transferencia de recursos hacia el exterior, sea declarando una moratoria o estableciendo algún tope al servicio de la deuda. El "consenso de Cartagena", limitado hasta ahora a un tibio declaracionismo que ningún eco ha encontrado en los países y entidades acreedores, debería ser revitalizado a partir de una firme posición negociadora común de sus once integrantes.

En el largo plazo, la complementación económica de los tres grandes permitiría crear un contexto reproductivo integrado propio, latinoamericano. Esto sería un plan de integración económica que buscaría la autonomía y en lo posible la autarquía de la región, sustrayéndola de los efectos perniciosos de una economía mundial que nuestros países no pueden controlar. Los recientes acuerdos de integración Argentina-Brasil, a los que se ha sumado Uruguay, el Pacto Andino, y los hasta ahora no muy auspiciosos esfuerzos de la ALALC/ALADI, señalan un camino; recorrerlo hasta el final significaría anteponer la satisfacción de las necesidades básicas de los pueblos a toda otra consideración, interna o externa.

Al precio de que las clases medias y altas renuncien a algunos de los beneficios del "american way of life", podría lograrse un desarrollo regional y sectorialmente equilibrado, autocentrado (basado en las necesidades y posibilidades de la región), menos sujeto a los vaivenes cíclicos del capitalismo mundial, y sobre todo más equitativo. La reconver-

sión industrial y la exportación de manufacturas tendrían su lugar en este esquema, pero más como resultado de las necesidades y potencialidades productivas internas que como simple adaptación camaleónica al cambio del ambiente internacional.

La reconversión industrial no consistiría en la mera adopción o adaptación de tecnologías importadas, sino en la creación de tecnologías adecuadas a la dotación local de recursos y a las necesidades esenciales de las mayorías. La exportación de manufacturas se haría en función de la integración del aparato productivo regional, y ya no con miras primordialmente a satisfacer las exigencias en cuanto a costos y ganancias del capital transnacional.

Probablemente la índole de los bienes que se produjesen y exportasen haría más viable su colocación en los mercados del Tercer Mundo y en los países socialistas que en los países capitalistas avanzados. Las necesidades de tecnología, equipos e insumos que no pudiesen ser satisfechas mediante la complementación regional podrían ser cubiertas en mejores condiciones que las actuales reforzando la cooperación Sur-Sur y estrechando vínculos con países ajenos a la cadena de dominación imperialista (los países socialistas y escandinavos, por ejemplo).

Crear un espacio económico regional autónomo y tendencialmente autárquico representaría cortar el cordón umbilical de la dependencia. Hace falta para ello mucho más que retórica, buenas intenciones o propuestas técnicas, que ya sobran. Lo que hace falta es una lucha política que corte la cadena de privilegios que une a los sectores dominantes de las na-

ciones latinoamericanas con los grandes centros del poder capitalista mundial y transforme radicalmente el Estado y la sociedad en nuestros países. Tal tarea es la que se presenta a los sectores populares, progresistas y democráticos en este fin de siglo. De no cumplirse, el siglo XXI bien podría ser un siglo ¡otro más! de miseria, explotación y dependencia. No es ese el futuro que merecen los pobres y explotados de América Latina. Ni sus hijos.

BIBLIOGRAFIA DEL CAPITULO VIII:

- Aglietta, Michel, Regulación y crisis del capitalismo. La experiencia de los Estados Unidos, Siglo XXI, México, 1979.
- Bresser Pereira, Luiz, "Estado Regulador y pacto democrático en América Latina", en Eural, Crisis y regulación estatal: dilemas de política en América Latina y Europa, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1986, pp. 61-72.
- Caputo, Orlando, "Funcionamiento cíclico del capitalismo en las décadas 1970-1980, sus perspectivas: la situación de América Latina", mimeo, Universidad de Roma, julio de 1986.
- Dávila Flores, Alejandro, "La naturaleza de la inflación mexicana", en El Cotidiano, UAM - A, México, 19, septiembre-octubre de 1987, pp. 327-332.
- Drucker, Peter F., "La nueva economía mundial", en Contextos, marzo de 1987, pp. 3-16.
- Huerta G., Arturo, Economía mexicana: más allá del milagro, Ediciones de Cultura Popular, México, 1986.
- Loranger, Jean-Guy, "Endeudamiento y fijación de precios en las empresas públicas y privadas de Canadá", en Empresa Pública - Problemas y Desarrollo, CIDE, México, vol. 2, no. 1, 1987 (en prensa).
- Ortiz, Edgar:
 - a) "Crisis y deuda externa: limitaciones de las políticas de estabilización y alternativas para el desarrollo y la renegociación del endeudamiento", mimeo, 3 de marzo de 1986.
 - b) "Mexico's Financial Crisis: Origins and Perspectives", ponencia presentada en la reunión anual de la North American Economics and Finance Association, Nueva Orleáns, diciembre de 1986.

- Schatan, Jacobo, América Latina. Deuda externa y desarrollo: un enfoque heterodoxo, El Día, México, 1986.
- Valenzuela Feijóo, José, El capitalismo mexicano en los ochenta, Era, México, 1986.

Publicaciones institucionales:

- Banco Interamericano de Desarrollo:
 - . Progreso económico y social en América Latina, Informe 1985, Washington, 1986.
 - . Progreso económico y social en América Latina, Informe 1986, Washington, 1987.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal):
 - . Políticas de ajuste y renegociación de la deuda externa en América Latina, Cuadernos de la Cepal, 48, Santiago de Chile, 1984.
 - . "Balance preliminar de la economía latinoamericana - 1985", en Notas sobre la economía y el desarrollo, No. 424/425, diciembre de 1985.
 - . "Balance preliminar de la economía latinoamericana - 1986", en Notas sobre la economía y el desarrollo, No. 438/439, diciembre de 1986.
- The Morgan Guaranty Trust Company of New York:
 - . World Financial Markets, enero de 1987.