

¿Qué condiciones socio-históricas explican el surgimiento de las experiencias de violencia política más intensas de la historia moderna de la Argentina? ¿Cuál es *differentia specifica* de los sistemas de dominación autoritaria que se fueron imponiendo en el Cono Sur a partir de mediados de los '60? ¿Cómo entender -en contra de las principales previsiones de las ciencias sociales- la aparición de prolongados ciclos de exclusión política y económica en las regiones más industrializadas de América del Sur? ¿Qué sectores sociales ganaron y cuáles perdieron con estos ciclos?

En *El Estado Burocrático Autoritario* (escrito entre 1974 y 1976 y publicado en 1982), Guillermo O'Donnell

iluminadora a este conjur  
engarza cuidadosamen  
industrialización sustitutiva, la  
y la emergencia de un tipo de Estado empeñado en la desactivación  
represiva del sector popular y la transnacionalización de la  
economía.

Lo que entre 1970 y 1976 era a búsqueda urgida de claves con que las personas preocupadas por el destino de la democracia pudieran entender una sociedad desgarrada por la violencia, dos décadas después es, sin lugar a dudas, un texto clásico. No sólo porque labró el vocabulario conceptual con que las investigaciones posteriores se aproximan al problema del autoritarismo latinoamericano, sino también porque resulta difícil soslayarlo cuando se trata de hacer inteligibles los problemas y alcances de nuestro presente democrático.



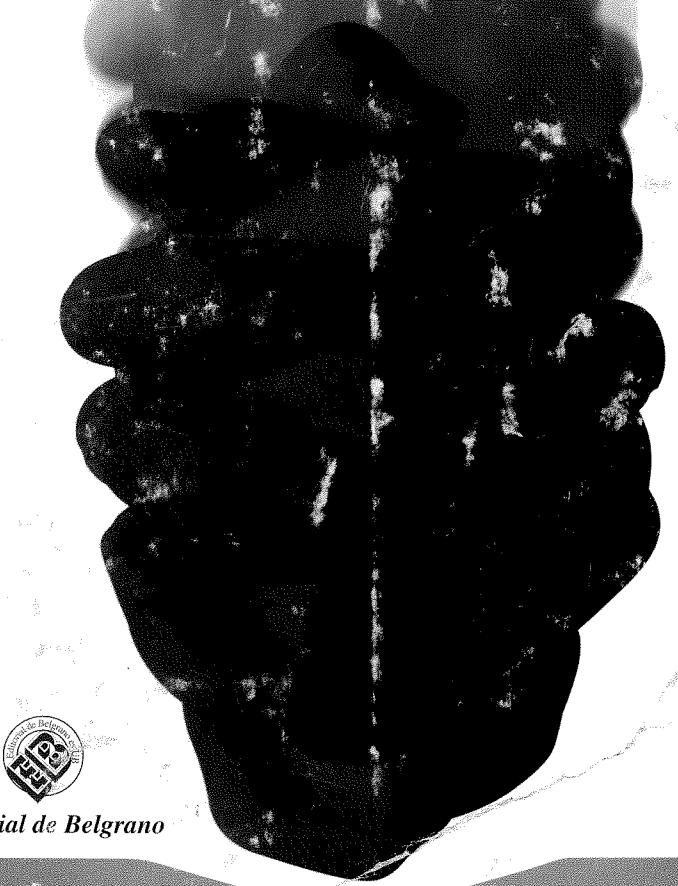
Guillermo  
O'Donnell

ESTADO BURECRATICO AUTORITARIO

Guillermo O'Donnell

# EL ESTADO BURECRATICO AUTORITARIO

TRIUNFOS,  
DERROTAS  
Y CRISIS



252-4-16

26-5-1971

Justo A.

D. A. G.

La Mon

Silvano

Justo A.

La Mon

**GUILLERMO O'DONNELL**

## **EL ESTADO BUROCRATICO AUTORITARIO**

*Triunfos, derrotas y crisis*

GRAL. EDITIONS  
GUILLERMO O'DONNELL  
LAURENTIUS  
PARIS - PARIS - 1970

UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES  
FACULTAD DE FILOSOFIA Y LETRAS  
**Dirección de Bibliotecas**



*Editorial de Belgrano*

336231

Primera edición: 1982  
Segunda edición: 1996

© 1996 by Fundación Editorial de Belgrano, Avda. Federico Lacroze 1959, (1426) Buenos Aires, República Argentina, Teléfonos: 772-4014/18 775-8788.

Printed and made in Argentina. Hecho e impreso en la República Argentina

I.S.B.N.: 950 - 577 - 174 - 6

Todos los derechos de esta edición reservados por la Fundación Editorial de Belgrano, Buenos Aires, Argentina.

*La Fundación editorial de Belgrano es una entidad que se rige conforme a las disposiciones del decreto ley 19.836/72, que reglamenta la creación y funcionamiento de las Fundaciones, y cuyo artículo 1º dispone lo siguiente: "Las Fundaciones a que se refiere el artículo 33 del Código Civil son personas jurídicas que se constituyen con un objeto de bien común sin propósito de lucro".*

Prohibida la reproducción total o parcial de este libro, o su almacenamiento en un sistema informático, o su transmisión por cualquier forma o medio electrónico, mecánico, fotocopia, registro u otros medios sin el permiso previo por escrito de los titulares del copyright.

Queda hecho el depósito que marca la ley 11.723.  
© 1996 by Fundación Editorial de Belgrano.

## PREFACIO A LA NUEVA EDICIÓN

*En la Introducción cuento la accidentada historia de este libro. Esta sería una curiosa historia si no fuera porque el proceso de investigar y escribir este libro (y, por cierto, el no poder publicarlo por varios años) fue parte, claro que infinitesimal, de las tormentas que arrasaron nuestro país en la década del '70 y comienzos del '80.*

*Después de una introducción teórica, el libro comienza con el golpe de Estado de junio de 1966 y termina con los prolegómenos de la implantación de un Estado burocrático-autoritario, el inaugurado por el golpe de marzo de 1976, mucho más cruel y socialmente destructivo que el de 1966. Pero las raíces directas de la brutal represión y destructividad del "Proceso" se encuentran en los tiempos que analizo aquí.*

*Como cuento en la Introducción, empecé este libro en 1974 y lo terminé a fines de 1976, pocos meses después del golpe de ese año. Es un libro nacido de la desesperación y la rabia que, un poco para mi sorpresa, he revivido intensamente al escribir este Prefacio. No es fácil narrar, ni recordar, los pasos que conducen al despeñadero de su propio país, ni detectar un encadenamiento de hechos y decisiones que, hacia el final de la historia narrada en este libro, pareció conducir a todos, casi como en una tragedia griega, al amargo final con que, en el Capítulo X, termino el libro.*

*Independientemente de mis aciertos y desaciertos en narrarla, ésta es una historia importante: está fresca en la memoria de muchos, ha producido víctimas que no deben ser olvidadas y dolores que no han*

## CAPÍTULO IV

### EL PROGRAMA DE NORMALIZACIÓN DE 1967-1969

#### 1) Éxitos

En contraste con los programas de normalización económica de otros BA, el iniciado en la Argentina en marzo de 1967 logró resultados que, al menos dentro de las premisas de sus ejecutores y apoyos sociales, fueron velozmente exitosos. Veremos que esto se debió a la menor profundidad de la crisis que precedió a este BA y a ciertas características de la sociedad y economías argentinas. Veamos en primer lugar ese panorama de éxitos. Después presentaré otros datos que harán bastante más complejo el balance global de este programa.

En contraste con las prolongadas y agudas recesiones de Brasil 1964-1967, Chile 1973-79 y Argentina 1966-73, el programa de Krieger Vasena logró un pequeño crecimiento del producto *per cápita* en 1967, que se acentuó en 1968 y en 1969 había alcanzado una tasa significativamente superior a la del promedio de crecimiento de la economía argentina en las décadas precedentes. Los datos pertinentes pueden verse en el cuadro IV-1\*.

\* Para este cuadro y los siguientes que presentan datos anuales debe tenerse en cuenta que Krieger Vasena y su equipo debieron abandonar el Ministerio de Economía a fin de mayo de 1969, a raíz de explosiones sociales que estudiaremos más adelante y que tuvieron agudas repercusiones, entre otros ámbitos, en la situación económico-financiera del país. De ma-

Cuadro IV-1

PRODUCTO BRUTO INTERNO AL COSTO DE FACTORES Y CONSUMO  
PRIVADO, *PER CÁPITA*, EN VALORES CONSTANTES,  
ÍNDICE 1966 = 100,0

	(1)	(2)	(3)	(4)
	Producto Bruto Interno per cápita 1966 = 100,0	Variación anual de (1) (%)	Consumo privado per cápita 1966 = 100,0	Variación anual de (3) (%)
1964	93	8,8	94	10,1
1965	100	7,6	101	7,5
1966	100	- 0,7	100	- 1,0
1967	101	1,2	101	1,3
1968	104	2,9	103	2,6
1969	111	7,1	109	5,0

FUENTE: Calculado de Banco Central de la República Argentina (en adelante "BCRA"), *Sistema...*, *op. cit.*, t. II. Estos datos presuponen una tasa anual del 1,3 % de crecimiento de la población.

Dentro de las grandes ramas de la economía ese crecimiento no se distribuyó parejamente. Vemos en el cuadro IV-2 que el mayor crecimiento correspondió a la construcción, en tanto el sector agropecuario permanecía prácticamente estancado, incluyendo una significativa caída en 1968. Por su parte, la industria, luego del casi nulo crecimiento de 1967, se expandió fuertemente en 1968 y 1969.

nera que 1969 no puede ser considerado como un año enteramente representativo del programa que estudiamos en este capítulo. En los casos en que es posible contar con datos mensuales o semestrales iré haciendo las precisiones o rectificaciones necesarias a los datos anuales.

PRODUCTO BRUTO INTERNO AL COSTO DE FACTORES, EN VALORES CONSTANTES, ÍNDICE 1966 = 100,0,  
DESGREGADO POR GRANDES ACTIVIDADES ECONÓMICAS

Cuadro IV-2

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)
	Agricultura, caza y pesca	Minas y canteras	Industria	Electricidad y agua	Construcción	Comercio	Transporte, almacenamiento y comunicaciones	Establecimientos financieros, de seguros e inmuebles	Servicios personales y comerciales
1964	98,1	91,1	87,3	80,6	90,7	91,2	91,6	93,7	92,8
1965	103,9	94,6	99,3	93,0	94,3	100,6	100,0	97,2	96,2
1966	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
1967	104,3	101,5	107,5	107,5	112,9	101,0	101,0	102,6	102,8
1968	98,6	126,2	108,1	116,3	133,5	106,4	106,4	107,3	105,6
1969	104,1	138,1	119,8	126,4	159,0	117,4	113,8	112,9	108,3

FUENTE: Calculado de BCRA, *Sistema...*, *op. cit.*, t. II.

Pero ese crecimiento no se distribuyó parejamente en el conjunto de la industria. Por el contrario —y como una primera aproximación que más tarde refinaremos—, vemos en el cuadro IV-3 que entre 1966 y 1969 las ramas industriales habitualmente consideradas dinámicas habían crecido 27,1 % respecto de 1966, en tanto las tradicionales sólo lo habían hecho 8,1 %.

Cuadro IV-3

INDICE DEL VOLUMEN FISICO DE LA PRODUCCIÓN, INDICE  
1966 = 100,0 DESAGREGACIÓN A DOS DÍGITOS DE LA  
CLASIFICACIÓN CIIV

	1965	1966	1967	1968	1969
1. Comidas y bebidas	94,1	100,0	104,3	107,5	111,3
2. Textiles	103,2	100,0	99,3	104,6	106,5
3. Madera	94,9	100,0	92,3	98,7	106,4
4. Papel	95,0	100,0	95,5	102,2	110,0
5. Productos químicos	98,1	100,0	101,5	110,1	128,0
6. Minerales no metálicos	98,4	100,0	104,2	121,1	133,7
7. Metales	113,8	100,0	106,4	121,8	139,9
8. Productos metálicos, maquinaria y equipo	101,1	100,0	100,7	107,0	124,1
9. Otras industrias	100,6	100,0	105,3	105,9	120,0
10. Total de la industria	99,3	100,0	101,5	108,1	119,8
11. Promedio de las ramas industriales dinámicas (Nros. 4, 5, 6, 7 y 8)	100,3	100,0	101,7	112,4	127,1
12. Promedio de las ramas industriales tradicio- nales (Nros. 1, 2 y 3)	97,4	100,0	98,6	109,6	108,1

FUENTE: Computado de BCRA, *Sistema...*, t. II, op. cit.

Este crecimiento, general aunque desparejo de la economía, fue impulsado por tasas de inversión que, sobre todo a partir de 1967, alcanzaron altos niveles. Los datos principales pueden hallarse en el cuadro IV-4, de los cuales cabe destacar un tema sobre

el que volveremos —el extraordinario crecimiento de la inversión pública en construcciones (columna 2.2).

Cuadro IV-4

INVERSIÓN SEGÚN CUENTAS NACIONALES, EN VALORES  
CONSTANTES, INDICE 1966 = 100,0

Año	Inversión bruta Interna fija	(1)		(2)		(3)		(4)	
		(2.1)		(2.2)		(3.1)		(3.2)	
		Cons- trucción privada	Cons- trucción pública	Equipo de transporte	Maquinaria	Equipo de transporte	Maquinaria	Equipo de transporte	Maquinaria
1964	104,4	83,1	109,4	95,5	92,5	191,4			
1965	107,7	91,8	100,6	108,9	91,9	1.425,9			
1966	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0		
1967	104,5	102,8	120,9	102,8	102,5	46,5			
1968	115,6	115,8	149,3	107,9	115,2	-176,2			
1969	140,4	132,9	196,1	122,9	140,9	-5,4			

FUENTE: Calculado de BCRA, *Sistema...*, op. cit., t. II, pp.

Pero dejemos por el momento estos datos y miremos los relacionados con dos metas centrales de los programas de normalización: el control de la inflación y el alivio de la balanza de pagos. En cuanto a la primera, los datos del cuadro IV-5 son elocuentes: a pocos meses de iniciado el programa, 1968 muestra una clara tendencia declinante de la tasa de inflación, la que se colocó, en el último semestre de ese año y el primero de 1969, sensiblemente por debajo de los promedios históricos de la Argentina \*.

\* La serie mensual graficada 1960-1972 de esta variable permite situar mejor la excepcionalidad de la baja inflación registrada durante la gestión económica aquí estudiada. Cf. al respecto gráfico IX-1.

Cuadro IV-5

TASA ANUAL DE INFLACIÓN SEGÚN EL ÍNDICE DE COSTO DE VIDA DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES; VARIACIÓN PORCENTUAL DE CADA MES RESPECTO DEL MISMO MES DEL AÑO INMEDIATO ANTERIOR (%)

	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969
Enero	30,8	28,5	14,3	40,2	26,7	29,0	8,2
Febrero	24,5	26,4	20,7	36,7	26,6	27,6	5,7
Marzo	35,3	20,3	24,0	36,4	26,7	24,0	7,7
Abril	32,6	23,0	20,7	37,8	25,6	22,0	8,2
Mayo	24,5	23,2	23,1	36,3	25,5	21,0	6,6
Junio	23,1	23,5	26,3	32,1	29,9	16,4	
Julio	18,9	22,1	31,1	28,6	34,2	10,8	
Agosto	16,2	21,0	34,9	27,3	33,1	10,6	
Setiembre	15,6	20,4	35,4	27,3	31,7	11,6	
Octubre	17,6	21,4	33,7	28,1	31,3	10,6	
Nov'bre	21,9	19,7	36,9	26,5	31,2	8,5	
Dic'bre	27,6	18,1	38,2	29,9	27,3	9,6	

FUENTES: Computado de Dirección Nacional de Estadística y Censos, *Boletín Estadístico Trimestral e Índice de precios al consumidor - Capital Federal*, varios números.

La mejora de la balanza de pagos no fue menos espectacular. A partir del bajo nivel en que se hallaban al momento del golpe y el descenso que experimentaron las reservas netas del Banco Central durante la gestión de Salimeí, éstas comenzaron a aumentar rápidamente desde abril de 1967, hasta alcanzar su máximo nivel en abril de 1969, último mes completo de la gestión del equipo Krieger Vasena \*. Puede verse al respecto el cuadro IV-6.

\* La serie completa 1960-1972 puede verse en el gráfico IX.

Cuadro IV-6

POSICIÓN NETA EN DIVISAS DEL BANCO CENTRAL DE LA REPÚBLICA ARGENTINA, EN MILLONES DE DÓLARES ESTADOUNIDENSES

	1966	1967	1968	1969
Enero	145,8	155,6	486,7	613,8
Febrero	146,9	151,7	476,8	657,0
Marzo	182,4	203,5	490,9	672,2
Abrial	188,8	292,5	517,5	694,3
Mayo	208,9	395,5	525,3	665,0
Junio	224,2	465,9	539,8	
Julio	199,8	494,0	537,0	
Agosto	219,8	497,6	535,7	
Setiembre	197,0	494,7	562,2	
Octubre	177,3	481,6	553,4	
Noviembre	161,3	482,2	590,0	
Diciembre	176,9	500,9	593,3	

FUENTE: BCRA, *Boletín estadístico*, varios números.

Parte de este aumento de reservas se debió al *stand-by* con el Fondo Monetario Internacional y a otros créditos públicos, reflejados en la columna 1 del cuadro IV-7. También contribuyó, para el desahogo (hasta 1968) de la balanza de pagos que muestra la columna 5 del cuadro IV-7, el aumento, en 1967 y 1968, del saldo positivo de la balanza comercial (columna 4 del cuadro IV-7).

Pero la principal contribución a esa mejora en la posición de divisas se debió a ingresos de capital privado del exterior. Nada mejor para indicar la confianza del capital transnacional (y del que por este medio "repatriaban" residentes locales) que esos ingresos. Pero, también, nada mejor para indicar las limitaciones de esa confianza: como puede verse en el cuadro IV-8, los ingresos de capital privado extranjero en concepto de inversiones directas y de préstamos a largo plazo fueron casi nulos, en tanto una abrumadora proporción ingresó como préstamos a corto plazo,

Cuadro IV-7

BALANZA COMERCIAL DE PAGOS, EN MILLONES DE DÓLARES  
ESTADOUNIDENSES CORRIENTES

Año	Créditos públicos al gobierno Nacional y al BCRA	Exporta- ciones	Importa- ciones	Saldo de la balanza comercial	Porcentaje de las reser- vas externas netas del BCRA al fin. de cada año, respecto de las importaciones del mismo año
1964	74	1.410,5	1.077,4	331,1	25 %
1965	44	1.488,0	1.195,0	293,0	25 %
1966	129	1.593,2	1.124,3	468,9	26 %
1967	253	1.464,5	1.095,6	369,0	71 %
1968	108	1.367,9	1.169,2	198,7	71 %
1969	107	1.612,1	1.576,1	36,0	36 %

FUENTES: BCRA, *Boletín estadístico* y Ministerio de Economía y Trabajo, *Informe económico*, ambos varios números.

sobre todo en 1967, inmediatamente después del lanzamiento del programa de marzo del mismo año \*. Dada una predicción de que se mantendrían la paridad peso-dólar y la libre transferibilidad de divisas que el gobierno había prometido después de la devaluación de marzo de 1967, y gracias a la importante diferencia de la tasa de interés en el mercado local respecto del internacional, la Argentina pasaba a ser una plaza atractiva para el capital financiero. Pero esas colocaciones a corto plazo estaban también indicando que no se habían logrado aún condiciones como para que el

\* Los datos posteriores al primer trimestre de 1969 señalan una historia enteramente diferente, que nos ocupará más adelante: los impactos de las grandes convulsiones sociales de mayo de 1969 y la salida del equipo Krieger Vasena.

capital transnacional estuviera dispuesto a apostar a largo plazo en la continuidad del orden y de la normalización que parecían a punto de lograrse. Véanse los insignificantes saldos de movimientos de capital a largo plazo en la columna 1 del cuadro IV-8.

Cuadro IV-8

BALANCE DE PAGOS. SALDOS NETOS DE MOVIMIENTOS DE CAPITALES AL FINAL DEL PERÍODO RESPECTIVO, EN MILLONES DE DÓLARES

Año	(I) Saldo neto de capitales de largo plazo	(II) Saldo neto de capitales de corto plazo	(III) Variación de reservas internacionales del BCRA
1964	2	-39	-111
1965	4	-177	16
1966	-105	-76	-5
1967 I Trimestre	n.d.	n.d.	5
1967 II Trimestre	n.d.	n.d.	425
1967 III Trimestre	n.d.	n.d.	11
1967 IV Trimestre	n.d.	n.d.	13
1967 Saldo Anual	4	268	480
1968 I Trimestre	1	-15	-2
1968 II Trimestre	-10	0	78
1968 III Trimestre	0	67	40
1968 IV Trimestre	7	76	44
1968 Saldo Anual	27	150	57
1969 I Trimestre	-1	69	77
1969 II Trimestre	13	-44	-82
1969 III Trimestre	29	-66	-83
1969 IV Trimestre	30	-37	-171
1969 Saldo Anual	57	-57	-260

FUENTE: BCRA, *Boletín estadístico*, varios números.

NOTA: "n.d." indica dato no disponible.

Esto era, sin embargo, un gran cambio respecto de la inestabilidad e incertidumbres que habían prevalecido hasta entonces. Acompañando a la reducción de la inflación y a las nuevas expectativas de estabilidad en el corto plazo, otros indicadores financieros mostraron un comportamiento similar: en especial, en el cuadro IV-9 podemos ver cómo uno que indicó con notable sensibilidad la crisis final del gobierno radical —la tasa a futuro del dólar— descendió verticalmente\*.

Cuadro IV-9

TASA MENSUAL DEL DÓLAR EN EL MERCADO DE FUTURO A 30 DIAS (PORCENTAJE DE RECARGO PROMEDIO DEL MES RESPECTO DE LA COTIZACIÓN CONTADO DEL DÓLAR)

	1966	1967	1968	1969
Enero	5,9	9,5	6,4	1,6
Febrero	4,7	19,2	5,8	1,2
Marzo	15,4	3,6	4,0	1,2
Abril	30,2	0,0	4,4	1,6
Mayo	47,9	0,6	4,0	2,9
Junio	13,3	2,0	3,0	
Julio	28,2	3,2	5,7	
Agosto	16,6	4,8	5,4	
Setiembre	21,1	7,2	3,9	
Octubre	30,5	4,9	2,4	
Noviembre	14,9	1,2	0,6	
Diciembre	7,9	6,2	0,8	

FUENTE: BCRA, *Boletín estadístico*, y FIEL, *Indicadores de coyuntura*, ambos varios números.

Similares expectativas pueden deducirse de la abundante oferta de divisas en el mercado de contado y a término, producida por agentes que ya no creían conveniente en el corto plazo atesorar divisas —como había sido habitual hasta hacía poco— como pro-

\* Esta serie así como las restantes utilizadas en esta sección, completadas a 1972, pueden encontrarse en el capítulo IX.

tección contra fluctuaciones de la economía y/o de las políticas públicas. En el mismo sentido, en la columna 4 del cuadro IV-4 pudimos observar una notable reducción, en 1967 y 1968, en los inventarios que hasta entonces se habían retenido como protección contra aquellas fluctuaciones y expectativas inflacionarias.

Por otro lado, y con las mismas implicaciones recién señaladas, el hasta hacía poco efervescente mercado negro de divisas no sólo dejó prácticamente de operar sino que también sus cotizaciones pasaron a ser iguales o ligeramente inferiores a las del mercado oficial. Pueden verse al respecto los datos del cuadro IV-10, que muestra la relación entre las cotizaciones del dólar en esos dos mercados.

Cuadro IV-10

RELACIÓN ENTRE LA COTIZACIÓN DEL DÓLAR EE. UU. EN EL MERCADO NEGRO Y EL OFICIAL

	1964	1965	1966	1967	1968	1969
Enero	101,4	141,4	129,7	114,7	100,0	100,0
Febrero	100,0	152,9	126,0	115,5	100,0	99,9
Marzo	100,0	142,8	121,1	98,6	99,9	99,8
Abril	103,8	132,4	117,9	99,5	99,8	100,1
Mayo	102,2	142,5	116,0	99,6	100,0	100,5
Junio	113,2	158,7	117,1	99,8	99,8	
Julio	125,4	128,3	111,6	100,0	99,8	
Agosto	117,0	130,3	105,6	99,9	100,0	
Setiembre	111,6	136,3	113,7	99,9	100,0	
Octubre	114,1	140,0	117,3	99,8	100,0	
Noviembre	118,8	148,2	108,7	99,8	100,0	
Diciembre	127,3	142,2	108,7	100,0	100,0	

FUENTE: Computado de FIEL, *Informe de coyuntura*, varios números.

Desde otro ángulo, el anunciado propósito de sanear las finanzas gubernamentales se anotó éxitos no menos notables. Los ingresos del gobierno central crecieron fuertemente, al tiempo que se mantenían prácticamente estables, en valores constantes, las

Cuadro IV-11

PRINCIPALES DATOS PRESUPUESTARIOS DEL GOBIERNO NACIONAL, ADMINISTRACIÓN CENTRAL  
ÍNDICES 1966 = 100,0, A VALORES CONSTANTES

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
Total ingresos	Total egresos	Egresos corrientes	Egresos de Capital	Déficit	Porcentaje del déficit sobre el total de egresos	Porcentaje déficit sobre el producto bruto interno	
1965	99,3	88,4	80,7	84,2	62,7	21,2	1,4
1966	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	29,9	3,0
1967	124,8	104,9	95,1	153,0	57,9	16,5	1,7
1968	134,7	102,4	90,9	166,4	26,5	7,7	0,7
1969	144,5	108,5	97,9	170,1	23,9	6,6	0,6

FUENTES: Computado de Ministerio de Economía y Ministerio de Hacienda, *Informe económico*, varios números; Ministerio de Hacienda, Boletín Mensual, varios números, y Ministerio de Hacienda, Superintendencia del Tesoro, planillas de trabajo no publicadas sobre ejecución del presupuesto del Gobierno Nacional.

Nota: Datos deflacionados por el índice de precios mayoristas nacionales.

## EL PROGRAMA DE NORMALIZACIÓN DE 1967-1969

179

erogaciones totales. Por otra parte, al reducirse las erogaciones corrientes (en buena medida consecuencia de la "racionalización" por despidos de empleados públicos y de la caída de sus sueldos), pudieron aumentar marcadamente las erogaciones de capital (columna 4 del cuadro IV-11), al tiempo que se reducía sustancialmente el déficit fiscal (columnas 5, 6 y 7 del mismo cuadro). Continuaremos con este tema, sobre el que por el momento transcribo en el cuadro IV-11 los principales datos.

Esta sinfonía de éxitos ni siquiera estaba contrapesada por lo que ha sido habitual en los programas de normalización de otros BA —una severa caída en los jornales obreros. Aunque cada uno de los indicadores utilizados en el cuadro IV-12 tiene sus pro-

Cuadro IV-12

JORNALES INDUSTRIALES EN PESOS CONSTANTES,  
ÍNDICE 1966 = 100,0 SEGÚN VARIAS FUENTES

	(1)	(2)	(3)	(4)
	Jornal industrial medio anual, muestra del ex Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC)	Jornal industrial medio por hora, muestra INDEC	Jornal industrial medio, datos del BCRA	Jornal mínimo de convenio, promedio ponderado del salario del peón casado con familia tipo y el peón soltero
1966	100,0	100,0	100,0	100,0
1967	99,7	99,1	98,1	98,6
1968	94,4	93,2	90,8	94,9
1969	99,4	96,8	98,3	98,5

FUENTES: Columnas (1) y (2), calculado de Instituto Nacional de Estadística y Censos, *Boletín Estadístico Trimestral*, varios números. Columna (3), calculado de planillas internas no publicadas del Banco Central de la República Argentina. Columna (4), calculado de Ministerio de Economía y Trabajo, y Ministerio de Hacienda, *Informe económico*, varios números, y Juan Carlos de Pablo, "Políticas de estabilización para una economía inflacionaria; un comentario", *Desarrollo Económico*, nº 50, julio-setiembre 1973, pp. 401-407.

NOTA: Datos deflacionados por el índice de costo de vida de la ciudad de Buenos Aires.

blemas, su homogénea tendencia deja en claro que, al menos en lo que respecta a la clase obrera industrial, sus salarios sufrieron una caída relativamente leve\*. No se trató, durante el período aquí analizado, de una abrupta caída del jornal industrial ni podemos buscar allí, por lo tanto, factores que por sí pudieran explicar las grandes explosiones sociales con las que abortaría este programa de normalización.

Aunque sus caídas son mayores, los datos sobre otras fracciones no industriales de la clase obrera muestran un panorama consonante con lo recién observado, tal como puede verse en el cuadro IV-13.

Cuadro IV-13

JORNALES DE OTROS TRABAJADORES NO INDUSTRIALES EN VALORES CONSTANTES, INDICE 1966 = 100,0

	(1)	(2)	(3)
	<i>Jornal mínimo del obrero de la construcción</i>	<i>Jornal mínimo del obrero de minas y canteras</i>	<i>Jornal mínimo de trabajadores agropecuarios</i>
1966	100,0	100,0	100,0
1967	100,9	104,7	101,6
1968	92,8	92,0	92,2
1969	94,7	92,7	96,6

FUENTE: Planillas internas no publicadas del ex Consejo Nacional de Desarrollo.

NOTA: Datos deflacionados por el índice de costo de vida de la ciudad de Buenos Aires.

\* Aunque debe señalarse que la recuperación observable en 1969 se debe a aumentos salariales dispuestos en el segundo semestre de 1969, cuando el equipo Krieger Vasena ya había abandonado el Ministerio de Economía. Los únicos datos de los que se dispone información mensual (salarios mínimos de convenio, columna 4 del cuadro IV-12) muestran un descenso en el primer semestre de 1969 respecto del nivel de los años anteriores.

La economía retomó rápidamente una buena tasa de crecimiento, la posición en divisas parecía desahogada, las señales de aprobación por arte del capital transnacional (excepto arriesgar a largo plazo) se reiteraban, la situación presupuestaria del gobierno general (es decir, no sólo del central sino también la de las provincias, municipios y empresas públicas) había mejorado notablemente y la —relativamente a otros BA— leve caída de los jornales obreros permitía mantener un nivel general de consumo que, aunque rezagado respecto de la tasa de crecimiento de la economía, no dejaba de ser satisfactorio. Desde estos puntos de vista (que el gobierno se ocupó de recalcar) no podía caber duda que el programa de normalización era un éxito tan rápido como notable\*. Hay, sin embargo, diversos aspectos subyacentes de los que ahora debemos ocuparnos, de los cuales surge un panorama bastante más complicado que el resultante del hasta aquí descripto. En la próxima sección examinaremos algunas desviaciones de la ortodoxia incurridas en este caso, así como las razones que posibilitaron que así ocurriera. Luego presentaré otros datos que evidenciarán que los éxitos aquí sintetizados estaban lejos de lograrse sin importantes costos y tensiones. Y en la sección final de este capítulo trataré de reconstruir más globalmente el sentido e impactos de este programa de normalización ligándolo con las reflexiones más generales con que concluimos el capítulo anterior.

2) *Algunas desviaciones de la ortodoxia y sus antecedentes*

Ya señalé que tal vez la mayor originalidad del programa de Krieger Vasena consistió en atribuir las causas de la inflación fundamentalmente por el lado de los costos y de las expectativas de los agentes económicos, mucho más que —como había sido hasta entonces habitual— a un exceso de demanda. Otra característica importante es que logró que el FMI compartiera básicamente este

\* Que así era percibido por la gran burguesía industrial (UIA), y que ésta apoyaba tanto los aspectos económicos del programa como la represión aplicada a los sindicatos, también surge claramente de una encuesta a dirigentes de asociaciones industriales, tomada entre 1967 y 1968 por John Freels Jr., "Industrialists...", *op. cit.*

diagnóstico\*. Sin duda el principal factor para esto fue que el programa de normalización partiera de una crisis previa relativamente moderada en comparación con la de otros BA \*\*. Lo cierto es que ese diagnóstico, centrado en costos y expectativas, presidió los intentos de congelar, a corto y mediano plazo, algunos de los precios de mayor incidencia: en especial, el de jornales y sueldos hasta fines de 1968, el "acuerdo voluntario de precios" con las empresas oligopólicas industriales y la promesa de mantener indefinidamente fijo el valor del peso en relación al dólar; así como el de los precios de las tarifas de servicios públicos, luego de un aumento al comienzo de este programa \*\*\*. También contribuyó, como veremos, la caída de los precios de algunos productos agropecuarios de fundamental incidencia en el mercado interno. Dados estos "congelamientos" de precios y dado además, con igual importancia, que fuera verosímil que ellos se mantendrían en el futuro previsible, era dable esperar que, como ocurrió, la tasa de inflación decreciera con rapidez hasta llegar, hacia el final de este programa, a niveles casi normales en las economías centrales —y muy inferiores a los que había experimentado la Argentina en la década precedente.

No se trataba, entonces, de la economía recalentada presupuestada por los diagnósticos de exceso de demanda. Es decir, la orientación recesiva implicada por estos últimos no estuvo presente ni en el programa de Krieger Vasena ni en el acuerdo celebrado con el FMI. La diferencia fundamental que surgió de esto fue que, contrariamente a lo habitual en los acuerdos con aquella

\* En mis entrevistas apareció repetidamente la opinión de que sólo alguien como Krieger Vasena, capaz no sólo de hacer un diagnóstico correcto y formularlo convincentemente, sino también dotado de gran prestigio personal en los medios financieros internacionales, podía haber logrado esto.

\*\* La tasa anual de inflación a diciembre de 1966, fecha de designación de Krieger Vasena (índice del costo de vida en la ciudad de Buenos Aires) había sido de 29,9 %; al hacerse cargo Krieger Vasena del Ministerio de Economía en diciembre de 1966 la posición neta en divisas del BCRA era de 176,9 millones de dólares. Inmediatamente antes del lanzamiento del programa, febrero de 1967, era de 146,9 millones de la misma moneda.

\*\*\* Con un índice 100,0 en 1966, el promedio ponderado, a valores constantes, de los precios y tarifas del conjunto de las empresas estatales pasó a 116,6 en 1967, reflejando el mencionado aumento. Pero en los restantes años del programa esos precios y tarifas tendieron a la baja: 1968 = 114,1 y 1969 = 108,1. Datos de Horacio Núñez Miñana y Horacio Porto, "Análisis de la evolución de precios de empresas públicas en la Argentina. Respuesta", *Desarrollo Económico*, nº 66, julio-setiembre 1977, p. 348.

institución, no se redujo la oferta monetaria ni el crédito bancario. Por el contrario, ambos factores crecieron fuertemente durante todo el período de Krieger Vasena, como puede observarse en el cuadro IV-14.

Cuadro IV-14

## ALGUNOS DATOS MONETARIOS

(1)	(2)	(3)
<i>Indice 1966 : 100 medios de pago en valores constantes al fin de cada año</i>	<i>Coeficiente de liquidez de la economía %</i>	<i>Indice 1966 : 100 crédito bancario en valores constantes fin de cada año %</i>
1965	92,3	25
1966	100,0	26
1967	114,6	28
1968	137,7	32
1969	142,4	30

FUENTES: Computado de BCRA, *Boletín estadístico*, y FIEL, *Indicadores de coyuntura*, ambos varios números.

NOTA: Datos deflacionados por el índice de precios mayoristas.

A pesar del diagnóstico de costos y expectativas, la ortodoxia no dejó de manifestarse en algunos puntos de la política económica y del acuerdo con el FMI que, como observa Juan Carlos De Pablo<sup>1</sup>, eran obviamente incongruentes con ese diagnóstico. En especial, se mantuvo un precepto tan caro a la ortodoxia como el de la reducción del déficit fiscal, aunque éste, dentro de la situación cuasi-keynesiana implicada por el diagnóstico, pudo haber servido para motorizar aún más y de manera no inflacionaria el crecimiento de la economía. En el caso que aquí consideramos el imperativo de cancelación del déficit fiscal tuvo una solución (económicamente) sencilla: como lo muestra el cuadro IV-15, parte nada insignificante del aumento de ingresos del gobierno central

en los años 1967 y 1968 se debió a las retenciones establecidas sobre las exportaciones agropecuarias de la zona pampeana, al tiempo que una ortodoxia medida del programa —la rebaja de aráñceles de importación— se refleja en la caída de ingresos por este concepto que muestran las columnas 4 y 5 del mismo cuadro.

Cuadro IV-15

## RETENCIONES A LAS EXPORTACIONES

(1)	(2)	(3)	(4)	(5)		
					Porcentaje de (1) sobre el total de ingresos corrientes del gobierno nacional %	Ingresos por recargo a impor- taciones
<i>Ingresos por retenciones a expor- taciones en millones de pesos de 1966</i>	<i>Índice 1966 100 de (1)</i>					<i>Índice 1966 100 de (3)</i>
1966	72	100,0	2,5	576		100,0
1967	500	694,4	13,1	552		95,8
1968	372	516,7	10,1	487		84,5
1969	262	363,9	7,6	654		113,5

FUENTE: Calculado de Ministerio de Hacienda, *Informe económico*, IV trimestre, Buenos Aires, 1972.

NOTA: Datos deflacionados mediante el índice de precios mayoristas nacionales.

Ya señalé que también contribuyó la reducción de las erogaciones corrientes del gobierno central. También lo hizo una mayor eficiencia del sistema de recaudación fiscal, que elevó la presión tributaria global. Pero, como lo muestra el cuadro IV-16, tal aumento se logró, a pesar de una fuerte caída en 1968 y 1969 de los impuestos directos, mediante un fuerte aumento de los impuestos indirectos, con su presumible impacto negativamente distributivo del ingreso. Los datos pertinentes están transcriptos en el cuadro IV-16.

Cuadro IV-16

## INGRESOS IMPOSITIVOS DEL GOBIERNO CENTRAL

(1)	(2)	(3)	(4)	(5)		
					Índice 1966 = 100,0 de impuestos indirec- tos percibidos por el gobierno central	Impuestos in- directos como porcentaje del producto bruto interno
1964	8,9				8,9	1,5
1965	84,9	9,3	80,8		2,4	16,3
1966	100,0	10,6	100,0		2,6	18,0
1967	180,3	12,4	113,7		2,7	20,9
1968	134,3	12,7	87,8		2,2	20,4
1969	141,9	12,0	86,1		2,1	19,1

FUENTE: Computado de BCRA, *Sistema...*, op. cit., t. II.

NOTA: Datos deflacionados por el índice de precios mayoristas nacionales no agropecuarios.

Pero de los datos de los cuadros precedentes es fácil ver que fueron, por lejos, los ingresos provenientes de retenciones a las exportaciones (pampeanas), los que más aumentaron respecto de los años precedentes al programa de Krieger Vasena \*. ¿Cómo se canalizaron los nuevos fondos a disposición del gobierno? En primer lugar, y reflejando que las retenciones a las exportaciones fueron percibidas por la administración central del Estado, en el cuadro IV-17 vemos cómo aumentó fuertemente la participación porcentual de aquélla sobre el total de la inversión pública. Esto implicó que instituciones que en otros BA —notablemente Brasil— han sido grandes impulsores del papel económico del Estado y, a través de ello, han descentralizado el poder de decisión económica del aparato estatal (las empresas públicas) jugaran en este período argentino un papel más pasivo.

Cuadro IV-17

## COMPOSICIÓN PORCENTUAL DE LAS INVERSIONES DEL GOBIERNO GENERAL

	1966	1967	1968	1969
Gobierno nacional (Adm. central)	18,7	28,4	31,4	32,7
Empresas estatales y sociedades anónimas estatales y mixtas	49,4	43,4	38,4	38,1
Gobiernos provinciales y municipales de la Ciudad de Buenos Aires	30,5	27,2	29,5	28,8
Otros	1,4	1,0	0,7	0,4
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

FUENTE: Leonardo Anídjar, "El sector público y el mercado de capitales argentinos", *Programa latinoamericano para el desarrollo de mercados de capital*, Buenos Aires, 1972 (sobre la base de datos no publicados de la Secretaría de Hacienda de la Nación).

\* La incidencia de ese ingreso puede medirse no sólo en términos del *plus* que significó aumentar en 1967 siete veces este rubro respecto de 1966. Además, el ingreso por dichas retenciones representó, en el crucial año de lanzamiento del programa —1967— un 50 % de los ahorros del gobierno nacional, y en 1968 un 35 %.

Pero lo fundamental fue el destino que se dio a esos fondos. En la columna 1 del cuadro IV-18 transcribo un dato ya presentado en el cuadro IV-11, el índice 1966 = 100,0 de las erogaciones de capital del gobierno nacional. En la columna 2 del mismo cuadro vemos que crecieron aún más fuertemente, dentro de aquellas erogaciones, las destinadas propiamente a inversiones. A su vez, en la columna 4 de dicho cuadro, vemos que aún más fuertemente lo hicieron las inversiones destinadas al programa de obras públicas (fundamentalmente caminos y comunicaciones) que se lanzó en 1967. Por otra parte, el resto del mismo cuadro nos muestra (columnas 5 y 6), cómo gran parte de dichas inversiones pudo, en contraste con los años anteriores, ser financiada con recursos provenientes del ahorro público, a la vez que las columnas 7 y 8 señalan el significativo salto del papel cumplido por las inversiones estatales en el total de la inversión y del producto bruto interno.

El factor que mantuvo el nivel de actividad económica en 1967 e impulsó el crecimiento registrado en 1968 fue la inversión estatal, en especial la destinada a obras de infraestructura física \*. Considerando lo ocurrido con otros rubros de inversión, ese crucial papel de la inversión estatal aparece claramente. Ya vimos que la inversión desde el exterior —tanto préstamos a largo plazo como inversiones directas— fue prácticamente nula en 1967 y 1968. Por otra parte, como lo muestran los datos del cuadro IV-4, la inversión (fundamentalmente privada) en equipo productivo y similares creció moderadamente en los mismos años, a una tasa muy inferior a la inversión pública e insuficiente para producir los efectos de reactivación económica ya observables en 1968. Finalmente, el cuadro IV-1 nos mostró que el consumo privado creció aún más moderadamente.

\* Este fenómeno también aparece reflejado en los datos de cuentas nacionales, que muestran, como ya hemos visto, un importante crecimiento en el rubro construcción (cuadro IV-4), impulsado en particular por las construcciones públicas. Para un argumento que desarrollaré más adelante, es interesante advertir que ese crecimiento de las inversiones estatales no implicó invadir áreas directamente productivas que pudieran haber obstaculizado (o parecido obstaculizar) la acumulación privada. En efecto, mientras la inversión pública en proyectos industriales como porcentaje de la inversión pública total fue del 11,1 % en el período 1960-1966, ese porcentaje fue del 10,0 % en 1967 y luego continuó descendiendo en 1968 (4,8 %) y 1969 (2,5 %); datos de Presidencia de la Nación, *Plan trienal para la reconstrucción nacional*, Buenos Aires, 1974.

## INVERSIONES DEL GOBIERNO NACIONAL

(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
Indice <sup>a</sup>	Indice <sup>a</sup> de gastos del capital del gobierno nacional	Inversión pública en trabajos de infraes- tructura fi- sica, en mi- lones de \$a de 1966	Indice <sup>a</sup> de 1966 = 100,0	Ahorro del gobierno nacional, en millones de \$a de 1966	Ahorro del gobierno general, en millones de \$a de 1966	Inversión del gobierno general como por- centaje de la producción bruta interna %	Inversión del gobierno general como por- centaje de la inversión bruta interna %
1967	84,2	n.d.	439,8	96,6	-146,2	220,9	n.d.
1968	100,0	100,0	455,0	100,0	-501,9	-24,3	80,5 5,8
1969	153,0	189,7	1.177,9	258,9	836,0	1.600,0	35,2 7,1
1970	166,4	233,2	1.061,2	233,2	653,8	1.735,9	35,6 7,5
1971	170,1	279,5	1.307,7	287,3	486,1	1.710,4	36,6 8,0

FUENTES: Ministerio de Economía y Trabajo (o de Hacienda según períodos), *Informe económico*, varios números y planillas internas no publicadas de la Secretaría de Hacienda de la Nación, que me fueron amablemente cedidas por William Smith.

NOTA: Datos deflacionados por el índice de precios mayoristas no agropecuarios.

## EL PROGRAMA DE NORMALIZACIÓN DE 1967-1969

Ese papel de casi exclusivo impulsor económico del aparato estatal no parece haber sido querido por el equipo económico. Por lo menos, en sus declaraciones públicas es recurrente la invitación al capital externo y al radicado localmente para que, ya que se estaban logrando condiciones de orden y de estabilidad económica, aumentara fuertemente sus inversiones. Es claro que la esperanza del equipo económico era que, una vez obtenidas las bendiciones del FMI y lograda la "paz social", se produciría un rápido e importante ingreso de préstamos a largo plazo e inversiones directas del exterior, que convertiría a esa parte del "sector privado" en el dinamizador de la economía\*. Pero ya vimos que no ocurrió tal cosa, al tiempo que el importante grado de subutilización de la capacidad productiva instalada de la que partió el programa implicó que, en general, hubiera pocos motivos para aumentar la inversión privada interna.

Además de las inversiones públicas, hubo otro factor de impulso de la actividad económica: el ya señalado aumento de la oferta monetaria y del crédito\*\*. En este plano también tuvo importancia la autorización de líneas de crédito para financiar el consumo personal y la adquisición de viviendas. Por supuesto, la posibilidad de beneficiarse con estos créditos quedó fundamentalmente limitada a los estratos de mayores ingresos de los sectores medios y a los sectores altos, y no ayudó a quienes tenían pocas posibilidades de satisfacer los requisitos de solvencia exigidos por los bancos. La mejora de ingresos y el fácil acceso al crédito de aquellos sectores se tradujo también en un importante aumento de la construcción privada (ver los datos sobre inversión privada en construcciones en el cuadro IV-4). Fue, entonces, principalmente por el lado de la demanda de aquellos sectores, impulsada por el acceso a un crédito abundante que, juntamente con

\* Esta expectativa es explícita en los discursos de los miembros del equipo económico; puede verse, además, en el mismo sentido Juan Carlos de Pablo, *Política...*, op. cit., p. 118. Ver también los discursos y declaraciones de Krieger Vasena, en *Política económica...*, op. cit., ts. I y II.

\*\* No sólo se registró el aumento ya mencionado del crédito bancario. También crecieron fuertemente las sociedades financieras, casi todas ligadas a un banco y/o algún gran grupo económico. La participación de las sociedades financieras en los flujos totales del sistema financiero pasó del 7,5 % en 1967 al 11,6 % en 1969; datos de Agapito Villavicencio, "Flujo global de fondos del sistema financiero institucionalizado argentino. Período 1967-1971", Simposio Latinoamericano para el Desarrollo de Mercados de Capital, Buenos Aires, marzo de 1972.

las inversiones públicas, se lograron los resultados ya observados en el crecimiento del producto.

Obsérvese que un patrón de crecimiento impulsado por las inversiones públicas y por la demanda final de sectores medios altos (y la propia burguesía, por supuesto), tiene poco que ver con los presupuestos de la ortodoxia. Para ella lo "normal" debería consistir en aumentos de la inversión privada que, combinados con algunas inversiones públicas, tuvieran a corto plazo el efecto de dinamizar la economía (y por ese lado inducir una mayor demanda), y a mediano plazo el de aumentar la capacidad productiva instalada. Acabamos de ver que poco de eso ocurrió entre 1967 y 1969. No por eso dejó de crecer la economía, pero al hacerlo bajo los impulsos ya señalados tuvo, entre otras, la consecuencia que en 1969, cuando se estaba llegando al límite de la capacidad productiva instalada, poco se había hecho para aumentarla.

¿Qué significan estas desviaciones de la ortodoxia? Que para que haya ingresos a largo plazo de capital transnacional, tiene que haber algo más que la confianza en el corto plazo demostrada por los movimientos fundamentalmente especulativos de capitales observados en este capítulo. Tiene que existir convicción que las políticas económicas y la "paz social" serán mantenidas durante un futuro prolongado. De otra manera, mientras quede pendiente esta duda, el capital transnacional (así como el capital local que ha emigrado durante crisis anteriores) no va a arriesgar más allá de colocaciones de alta movilidad y de reiterar sus declaraciones de apoyo a la gestión económica \*. Ese superior grado de confianza era cuestionado por los conflictos entre liberales y paternalistas, así como por las intenciones de estos de hacer "justicia social" en un futuro no lejano. Los propósitos de los paternalistas implicaban el fin de la atemperada ortodoxia de esos liberales y, por lo tanto, ponían un grave signo de interrogación a la confianza necesaria para lograr las anheladas inversiones y préstamos a largo plazo del capital transnacional.

Por otra parte, el lento aumento de la demanda poco podía inducir al aumento de inversiones hasta tanto se acercara al límite

\* Apoyo que, por otra parte, implica una clara advertencia acerca de las negativas reacciones que generaría el abandono de esa línea económica. Estos inconfundibles mensajes pasan a ser una de las cartas de triunfo de los conductores de la normalización.

de la incapacidad instalada. Esto, junto al imperativo de cancelar el déficit fiscal, suele implicar que durante la normalización los BA cuenten con escasos recursos para mantener algún nivel razonable de inversión interna. Es aquí donde debemos advertir la especificidad del caso que estamos estudiando. Las retenciones a las exportaciones pampeanas fueron un mecanismo administrativamente fácil y rápido para lograr esos ingresos, que captaron un excedente que surge fundamentalmente de la renta diferencial de que goza la burguesía pampeana<sup>2</sup>. ¿Qué ocurriría si no existiera posibilidad económica de captar excedentes con esa gran incidencia sobre las finanzas estatales, como ha sido el caso de los BA chilenos y brasileños? O si, como ha sido el caso en Uruguay, y Argentina post-1976, ello pareció políticamente imposible? Simplemente que —descartadas en el corto plazo las inversiones privadas internas y externas— se carece del elemento motorizador de la economía con que contó el programa analizado aquí.

Podemos ahora retomar algunos temas mencionados en el capítulo anterior. He argumentado<sup>3</sup> que cuanto mayor es la profundidad de la crisis que precede al BA, mayor es el tiempo necesario para recuperar la confianza a mediano y largo plazo del capital transnacional. Esto debemos conectarlo con algunas observaciones del capítulo I: la mayor profundidad de la crisis implica un mayor sacudimiento de la dominación social (el nivel 5 allí mencionado), una mayor desarticulación del aparato productivo, un mayor lanzamiento de la burguesía a la especulación financiera y, en general, la aparición de valores críticos en variables cruciales para la evaluación de la situación económica. Es esa situación la que tiene que haber sido revertida para que el capital transnacional, así como el gran capital local, puedan volver a confiar en ese mercado, al tiempo que deben haberse consolidado las expectativas de futura continuidad del "orden" impuesto.

Pero cuanto más aguda ha sido la crisis precedente, más difícil es, y más tiempo requiere lograr, que las principales variables retornen a un nivel aceptable para los más poderosos agentes económicos. Por otro lado, mucho ayudaría que la economía retomara algún crecimiento. Pero, en la medida que los indicadores de crisis siguen vigentes, los comportamientos de la burguesía, posteriores al golpe, siguen siendo fundamentalmente especulativos, reforzando el desplazamiento de ingresos hacia su fracción financiera, cuyas colocaciones tienen serias dificultades en retornar a un circuito productivo que sigue en recesión. Además, un mandato

de la ortodoxia exige la cancelación del déficit fiscal; esto impide que el aparato estatal cumpla un papel impulsor de la economía. ¿Por qué? Porque a pesar de severas caídas en el ingreso de muchos empleados estatales y de la "privatización" de empresas públicas, no es mucho lo que se puede lograr para reducir el déficit fiscal y, al mismo tiempo, aumentar las inversiones públicas. Este problema puede ser aliviado por mecanismos impositivos; pero aumentar los impuestos que gravan a la burguesía implica "desalentarla", especialmente en una coyuntura recesiva. Por otro lado, la misma recesión achica la base impositiva y, aunque se tiende a aumentar la carga de, sobre todo, impuestos indirectos, éstos pesan sobre un ingreso popular ya severamente castigado, achicando aún más la demanda. De manera que los primeros años del BA, los de intentos de normalización económica, suelen ser tiempos de recesión y de continuidad de comportamientos poco satisfactorios de las principales variables que se tienen en cuenta para evaluar el grado de crisis subsistente\*.

Esta irresolución de la crisis según el punto de vista de los propios ejecutores de la política económica y de sus principales bases sociales, les hace depender más que nunca de la confianza del capital transnacional y, en especial, del capital financiero. Por esto mismo la ortodoxia requerida de la política económica tiende a ser mayor cuanto mayores son las dificultades para remontar dicha crisis. Y esto a pesar de que, debido a su inducción de una recesión innecesariamente profunda, como debido a que también así se inducen comportamientos especulativos de la burguesía que poco ayudan al logro de las metas propuestas, es en buena medida esa misma ortodoxia la que impide la salida de la crisis.

Esto sirve para marcar el contraste de los otros BA con el caso que estudiamos aquí. Fue la capacidad de apropiarse de parte importante de la renta diferencial de que goza la burguesía pampeana lo que permitió los ingresos estatales que resolvieron el enigma que deben enfrentar los otros BA: cómo hallar algún impulso de crecimiento y disminuir los comportamientos especulativos hasta que (y si) la confianza a mediano y largo plazo se haya logrado. Los otros BA prueban esto por la negativa, a través de sus enormes dificultades en lograr la norma-

\* Para un análisis más detallado de estos temas y los que discuto a continuación, Roberto Frenkel y Guillermo O'Donnell "Los programas...", *op. cit.*

lización según las premisas de los ejecutores de estos programas. No es excepción a esto el otro caso de crisis y amenaza previa relativamente moderada, Brasil. Así se ve en la larga recesión que siguió al golpe de 1964, y la recuperación —desde fines de 1967— de una alta tasa de crecimiento de la economía coincidentemente con la implementación, por Delfim Neto y su equipo, de una política más heterodoxa que la anterior, y con el comienzo de una gran ola de ingresos a mediano y largo plazo de capital transnacional \*.

Pero el caso argentino contemporáneo —donde no ha ocurrido lo de 1967-1969 en términos de retenciones a las exportaciones pampeanas y se experimentan dificultades típicas de los otros BA durante sus programas de normalización—, sugiere que, aparte de una posibilidad económica, se trata también de una relación de fuerzas políticas. En el período Krieger Vasena ella permitió que, desde el aparato estatal y con el apoyo de la gran burguesía, se intentara subordinar a una clase dominante agraria —la burguesía pampeana— a los patrones e intereses de acumulación de aquella gran burguesía. Por supuesto, esto generó conflictos cuyo estudio es fundamental para entender la suerte corrida por el programa de Krieger Vasena y, en definitiva, por este BA. Este tema, junto con otros costos típicos de la normalización, nos ocupará en la siguiente sección.

\* Esto debe contrastarse con el principal producto de exportación chilena —el cobre—, cuyos precios internacionales impidieron por varios años que el aparato estatal se apropié de una masa de recursos suficiente como para dar el tipo de impulso ocurrido en la Argentina de 1967-1968. También contrasta con Brasil, donde la incidencia relativa de sus productos de exportación más favorecidos es mucho menor que la de la producción pampeana, tanto en términos del porcentaje de exportaciones de uno y otra, como de su posible impacto sobre las finanzas estatales. La mención de Uruguay es importante en este contexto porque muestra que las relaciones aquí postuladas no deben ser entendidas mecánicamente. Allí, el peso de la burguesía agraria es mayor y más homogéneo que en la Argentina, pero por eso mismo la "solución" de Krieger Vasena no ha sido posible. Esto es, no existe allí una gran burguesía urbana que tenga peso económico y político suficiente como para intentar sustraer por vía del aparato estatal parte significativa de la renta diferencial de que goza la primera —que por supuesto no va a elegir castigarse económicamente de esta manera. He discutido estos temas desde una perspectiva histórica más larga en "Estado y alianzas...", *op. cit.*

## 3) Costos y tensiones de la normalización

Las organizaciones de la burguesía pampeana recibieron ambigüamente las medidas con que se lanzó el programa de Krieger Vasena. Del lado positivo debían computar un generoso esquema de desgravaciones impositivas para inversiones en el sector y, sobre todo, el logro de una antigua reivindicación contra la legislación "demagógica" de las décadas anteriores: la terminación de la prórroga y congelamiento de los arrendamientos agrarios. Del lado negativo, las mencionadas retenciones a la exportación. Ellas ayudaron a las metas antiinflacionarias, ya que ese mecanismo —junto con bajos precios internacionales— impidió que el precio interno de los alimentos exportables —sobre todo el principal de ellos en el mercado doméstico, la carne vacuna— se elevara paralelamente a la devaluación. Con ello, el abaratamiento relativo de buena parte de los alimentos de consumo masivo ayudó para que la caída de los salarios fuera moderada, especialmente si se considera que, además de su importancia directa en el consumo popular, la carne vacuna con sus precios ejerce un fuerte efecto de arrastre sobre sus sustitutos<sup>4</sup>.

Los principales datos en relación con este producto, y una primera aproximación a las quejas de la burguesía agraria directamente ligada al mismo, pueden verse en el cuadro IV-19, donde además puede verse que el año base 1966 = 100,0, que he elegido para el conjunto de los datos aquí presentados, ya presentaba una fuerte caída respecto de los inmediatamente anteriores.

Aunque durante el período la evolución de los precios de otros importantes productos pampeanos —cereales y oleaginosas— fue más favorable, lo que apareció como no menos conflictivo con la burguesía pampeana fue la evidencia de que, por medio del "impuesto a la renta potencial de la tierra" \*, los liberales a cargo de la política económica se proponían forzarla a intensifi-

\* Ese impuesto hubiera penalizado fuertemente al terrateniente que —dada una estimación del rinde medio potencial del área ecológica en que se hallaba su propiedad— obtuviera rendimientos menores a ello. Sobre el tema Guillermo Flichman, *La renta...*, op. cit., y Nidia Margenat, "Las organizaciones corporativas del sector agrario", Consejo Federal de Inversiones, Buenos Aires, s/f.

Cuadro IV-19

## PRECIO DE LA CARNE VACUNA

	(1)	(2)
	<i>Índice 1966: 100,0 precios mayoristas de la carne vacuna</i>	<i>Índice 1966: 100,0 de precios de venta minorista de carne vacuna en la Cap. Fed.</i>
1964	126,4	1964 126,5
1965	120,8	1965 120,9
1966	100,0	1966 100,0
1967	99,2	1967 89,0
1968	94,1	1968 94,2
1969	92,6 (primer semestre)	1969 93,4 (primer semestre)

FUENTES: Columna (1), calculado de FIEL, *Indicadores de coyuntura*, varios números. Columna (2), calculado de Lucio Reca y Eduardo Gaba, "Poder adquisitivo, veda y sustitutos: un examen de la demanda interna de carne vacuna en la Argentina, 1950-1972", *Desarrollo económico*, nº 50, julio-setiembre 1973, p. 345. Ambas series deflacionadas por el índice de Precios Mayoristas no Agropecuarios.

car, en términos de capital y de tecnología, sus explotaciones. Arreciaron así las quejas de las organizaciones de la burguesía pampeana por el "desaliento" que le producían sus precios, por el "agobio impositivo" que decían sufrir y, por añadidura, por la amenaza de verse sometidas a un impuesto "confiscatorio" y "colectivizante" como el de la renta potencial. Krieger Vasena y su equipo apuntaban a forzar a la burguesía pampeana a "modernizarse", aumentando su capacidad de producción y, por esa vía, levantar el techo que la balanza de pagos imponía al crecimiento económico. Esto, que era escasamente digerible para aquella burguesía, se intentaba en momentos en que, en buena

medida como consecuencia de la misma política económica, la relación de precios era desfavorable para el sector pampeano \*.

Se trataba de un intento de la gran burguesía de subordinar a su propia acumulación no sólo al sector popular sino también a una burguesía agraria dotada de enorme centralidad económica, y de resortes de poder político e ideológico que, aunque disminuidos respecto de los que contó en sus buenos tiempos, le daban una posición particularmente estratégica. Por otro lado, la apropiación de parte no insignificante del excedente de la burguesía pampeana a través de las retenciones estatales (que fue volcada, como hemos visto, en obras públicas que tuvieron el efecto principal de proveer economías externas a la gran burguesía), en tanto abarataba relativamente el costo de los bienes-salario, principalmente los alimentos, permitía alentar la esperanza de que, al caer moderadamente los salarios de los obreros, éstos serían "apaciguables" o cooptables. Esto expresaba otro campo de relaciones de fuerzas: el de los choques entre liberales y paternalistas acerca de qué hacer con los sindicatos y, en definitiva, con la clase obrera. Esto, junto con las intenciones de los segundos de mantener cierto "equilibrio" entre las clases, impedía ejecutar una política económica basada en un fuerte retroceso de esos salarios. Un segundo plano de esa relación de fuerzas estaba dado, como he señalado en el capítulo II, por el hecho de que, en contraste con los otros BA, el momento que implantó el argentino de 1966 no marcó una intergversible derrota del conjunto del sector popular. Por el contrario, no pocos de los actores que giraron alrededor del período inicial de este BA pudieron creer que "la clase obrera organizada" podía ser parte de la alianza gobernante. Vimos que este error no tardó en ser mostrado tal, pero quedó en pie que, a pesar de la represión del verano de 1967, no era ésta una clase obrera que, como en otros BA, había sufrido una represión sistemática ni sus sindicatos habían quedado enteramente desmantelados o controlados por el gobierno.

Si es cierto que el programa de 1967-1969 se diferenció de las políticas de normalización de otros BA en la leve caída de los jornales, fue típico sin embargo en sus consecuencias respecto de otros sujetos sociales que pronto habrían de mostrar su importancia política. En primer lugar, en el cuadro IV-20 podemos ob-

\* No puede tampoco dejar de computarse la desfavorable coyuntura internacional para estos productos, especialmente para la carne, a raíz del cierre del Mercado Común Europeo a las exportaciones argentinas.

SUELDOS DE SECTORES MEDIOS BAJOS, EN VALORES CONSTANTES, INDICE 1966=100,0  
Cuadro IV-20

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
<i>Sueldo básico del empleado de menor jerarquía en el gobierno central</i>	<i>Sueldo básico del maestro de escuela primaria</i>	<i>Sueldo básico de convenio del empleado de comercio</i>	<i>Sueldo básico del empleado de menor jerarquía</i>	<i>Sueldo básico del conductor de vehículos menor jerarquía</i>	<i>Sueldo básico de vehículos menor jerarquía</i>	<i>Sueldo básico de trabajos de transporte</i>	<i>Sueldo básico del empleado de menor jerarquía del Instituto Na- cional de Tec- nología Agro- pecuaria</i>
1966	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
1967	92,5	89,0	97,1	99,4	102,9	94,4	78,1
1968	84,4	76,6	86,7	89,6	88,6	87,3	73,2
1969	85,5	85,0	88,7	91,7	90,3	89,2	79,6

FUENTES: Columna (1), planillas internas no publicadas de la Secretaría de Hacienda. Columnas (2-6), planillas internas no publicadas del ex Consejo Nacional de Desarrollo y Ministerio (o Secretaría, según los períodos) de Trabajo, *Bolívar de estadísticas sociales*, varios números. Columna (7), Centro de Investigaciones en Administración Pública, Instituto T. Di Tella, Buenos Aires, 1971, "Determinación de objetivos y asignación de recursos en el INTA: un análisis crítico".

NOTAS: (1) Datos deflacionados por el índice de costo de vida de la ciudad de Buenos Aires. (2) "Sueldo básico" es el del empleado sin cargas familiares ni adicionales por estudios post-secundarios completados.

servar lo ocurrido con los sueldos de diversos empleados, que en conjunto forman una gran proporción de los sectores medios y, aproximadamente, un 40 % de la población ocupada \*: ellos registraron pérdidas de ingreso bastante más sustanciales que los obreros.

Los datos del cuadro IV-20 corresponden a empleados de baja jerarquía. No fue la misma, por cierto, la suerte corrida por los sectores medios altos. Aunque es difícil hallar información directa, el cuadro IV-21 nos sugiere que, en contraste con la gran mayoría de los empleados, los sectores medios altos aumentaron notablemente su ingreso. Esto es típico de las políticas en estudio que, tanto por vía de las remuneraciones como de las facilidades de acceso al crédito, generan una fuerte dispersión de los ingresos de los sectores medios, con sus capas superiores (incluso parte de los dedicados a actividades profesionales independientes) convirtiéndose en importantes beneficiarias de los "sacrificios" que se pide al conjunto de la población.

Entre los sectores medios no fueron los empleados de baja jerarquía los únicos castigados por estas políticas. La pequeña burguesía tradicional, sobre todo en sus capas de pequeños comerciantes, también debió oír su cuota. En parte debido a la súbita "liberación" de los alquileres urbanos, en parte a los avances en sistemas de comercialización a mayor escala, en parte a la persecución a las cooperativas de crédito a las que más adelante me referiré, no pocas de esas capas vieron seriamente afectados sus ingresos y se encontraron ante la amarga evidencia de que el golpe que habían aplaudido estaba lejos de orientarse hacia sus intereses.

Más compleja es la evaluación de la situación de la burguesía urbana de origen local de tamaño mediano y grande. En primer lugar, el cuadro IV-22 nos muestra, en los años 1968 y 1969, un extraordinario aumento en la tasa de ganancias \*\* del sector

\* Solamente los empleados estatales constituyen un 30 % de la población ocupada; José Calvar et al., "Resultados preliminares de una investigación del sector público argentino", mimeo, BCRA, Buenos Aires, 1976.

\*\* Dicha tasa o superávit bruto de explotación resulta de deducir, al valor agregado por cada rama, el costo de sus insumos, de los jornales y sueldos pagados, y de los impuestos indirectos. En general, la ganancia bruta no dice mucho acerca de la ganancia efectivamente realizada, ya que sobre esta última inciden diversos factores que enseguida mencionaré. Sin embargo, para los años aquí estudiados podemos creer que la variación en la tasa bruta de ganancias es una aproximación suficientemente buena

Cuadro IV-21

SUELLOS DE ALGUNOS SECTORES MEDIOS ALTOS,  
ÍNDICE 1966=100,0

<i>Ministro y subsecretario del gobierno nacional</i>	<i>Jefe de departamento o coordinador general del gobierno central (nivel III de la administración pública central)</i>
1966	100,0
1967	162,5
1968	139,9
1969	175,8
	100,0
	96,5
	139,5
	176,3

FUENTE: Calculado sobre datos no publicados de la Secretaría de Hacienda, a los que he tenido acceso por gentileza de William Smith.

NOTA: Datos deflacionados por el índice de costo de vida de la Capital Federal.

financiero y de construcciones. La del segundo resulta del *boom* de construcciones públicas impulsado por las inversiones estatales que ya hemos examinado, así como por el fuerte aumento en inversiones en construcción privada (recordar los datos del cuadro IV-4) hacia el que se canalizó parte importante del aumento de ingresos de los sectores medios altos y de parte de la burgue-

a la variación en la tasa efectiva de ganancias en cada rama, debido a las siguientes razones: 1) la estabilización a la baja del costo de jornales y de buena parte de los sueldos; 2) la depresión de los precios pampeanos (sobre todo la carne) respecto de los industriales, y la estabilidad entre los precios industriales resultante del "congelamiento" de los mismos acordado en el período; y 3) el que, si bien aumentó la recaudación impositiva durante el período, al mismo tiempo disminuyeron levemente los impuestos directos a sociedades anónimas, forma dominante de organización jurídica de las capas superiores de cada fracción burguesa operante en las diversas ramas de la economía. Estos factores sugieren que, para las ramas preponderantemente urbanas, la tasa de variación de su ganancia efectiva puede haber sido ligeramente superior a la de la tasa bruta, en tanto lo inverso parece haber ocurrido respecto del sector pampeano.

SUPERAVIT BRUTO DE EXPLORACIÓN DE GRANDES RAMAS DE LA ECONOMÍA, INDICE 1966=100,0 A VALORES CONSTANTES

(1) Conjunto de las actividades económicas	(2)	(3) Establishien- tos financieros, seguros e inmuebles	(4)	(5)	(6)
	Industria	Consumo	Construcción	Comercio	Agricultura, caza y pesca
1964	94,4	93,3	108,2	82,2	93,2
1965	104,1	106,9	108,5	80,9	104,6
1966	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
1967	98,7	91,7	101,0	105,3	101,4
1968	104,4	96,3	144,2	124,5	100,9
1969	117,5	109,3	159,9	156,7	113,5
					98,0

FUENTE: Calculado de BCRA, *Sistema...*, op. cit., t. II.

NOTAS: (1) Datos deflacionados por los respectivos índices de precios mayoristas. (2) "Superávit bruto de explotación" resulta de deducir del valor bruto de la producción, el consumo intermedio, impuestos indirectos (menos subsidios) y pagos por jornales y sueldos.

## EL PROGRAMA DE NORMALIZACIÓN DE 1967-1969

201

sía urbana. La tasa bruta de ganancias de la burguesía financiera se entiende, especialmente, a partir de la ya anotada expansión del crédito bancario \* y del fuerte aumento de la tasa real de interés que significó la rápida desaceleración de la inflación <sup>5</sup>. En cambio vemos en el mismo cuadro IV-22 la insatisfactoria situación del sector agropecuario, sobre todo si se considera, teniendo en cuenta los datos de 1964 y 1965, que el año 1966 que uso como base = 100,0, ya había sido de declinación en esta variable.

En cuanto a la industria, basta señalar que, a pesar de la fuerte recuperación de 1969, el promedio del superávit bruto de explotación del período 1967-1969 es inferior a 1966.

Pero si lo que he argumentado hasta ahora no es erróneo, en esas cifras se esconde un efecto de agregación, por el cual algunas empresas estaban bajando su rentabilidad, al tiempo que otras las aumentaban. Una primera indicación de que así estaba ocurriendo es la del cuadro IV-23, que nos muestra que durante los años 1967-1969 el acceso a los créditos más baratos y de largo plazo estuvo lejos de estar parejamente repartido según que se tratara de empresas grandes, medianas o pequeñas.

Esta impresión se corrobora si tomamos en cuenta que, a pesar del sustancial aumento del crédito bancario (que, como recordamos del cuadro IV-14, había pasado, a valores constantes, de 100,0 en 1966, a 109,3 en 1967, 144,1 en 1968 y 166,4 en 1969), el endeudamiento bancario de una parte nada despreciable de la burguesía industrial —las filiales industriales de ETs de origen estadounidense— había aumentado, sobre todo en 1967 y 1968 mucho más velozmente. Nuevamente con índice 1966 = 100,0, los datos respectivos son: 1967 = 125,2; 1968 = 165,5; y 1969 = 175,5 <sup>6</sup>.

Los datos de crédito bancario no son suficientes para estimar el desplazamiento de recursos financieros que se produjo en el período. En parte porque se consideraba que buena parte de ellas estaba controlada por "subversivos", pero mucho más porque habían llegado a ser una importante competencia para los bancos y las sociedades financieras, se establecieron estrictos requisitos y controles sobre las cooperativas de crédito, cuyo nú-

\* Tanto cuantitativamente como mediante la canalización de buena parte de esa expansión hacia actividades extraordinariamente rentables, como la financiación de construcciones privadas y las sociedades financieras.

Cuadro IV-23

PRÉSTAMOS A EMPRESAS INDUSTRIALES SEGÚN TAMAÑO,  
PROMEDIO DE LOS AÑOS 1967-1969. PORCENTAJE DE LOS  
RESPECTIVOS RUBROS SOBRE EL TOTAL DE FUENTES  
DE FONDOS DE CADA TIPO DE EMPRESA

	Empresas grandes %	Empresas medianas %	Empresas chicas %
1. Préstamos bancarios	20,8	13,1	10,4
2. Préstamos de sociedades financieras	12,3	10,2	7,7
3. 1 + 2	33,1	23,3	18,1
4. Préstamos a largo plazo	15,8	8,6	8,8

FUENTE: Mario Brodersohn, "Financiamiento de empresas privadas y mercados de capital", *Programa latinoamericano para el desarrollo de mercados de capital*, Buenos Aires, 1972.

mero total pasó de 1.016 en 1966 a aproximadamente 350 al fin del período aquí considerado\*. Estas cooperativas habían sido fundamentales para el financiamiento de la pequeña y mediana industria y del comercio, por lo que su drástica reducción castigó —como la CGE, cercanamente ligada a esas cooperativas, no perdió oportunidad de señalar— a las capas más débiles de la burguesía local.

No eran estos problemas que afectaran a las grandes empresas de capital local. Aunque proclamaban representar los intereses de las capas más débiles de la burguesía, los directivos de la CGE eran en su mayoría personas provenientes de empresas grandes y, en general, colocadas en ramas dinámicas. Durante 1967-1969 su interés económico inmediato, por lo tanto, no pa-

\* Por añadidura, disminuyó aun más sustancialmente su participación en el conjunto de flujos del sistema financiero (*Economic Survey* del 3 de febrero de 1977, n° 1.560, pp. 1:3). El mismo, antes de esas medidas, había llegado a ser de casi el 50 % del total de los saldos de préstamos del conjunto de los bancos comerciales (cf. Richard Mallon y Juan Sourrouille, *Política Económica...*, op. cit., p. 218).

rece haber sido seriamente afectado. Pero no son éstos los únicos términos en los que pueden hallarse las razones de la posición que la CGE no tardó en adoptar, en oposición a Krieger Vasena y sus políticas. En primer lugar, en Krieger Vasena y su equipo no había, en las posiciones estatales que más directamente interesaban a la burguesía local, elencos dispuestos a atender argumentos de protección y tutela del capital nacional frente al transnacional. Por el contrario, Krieger Vasena y su equipo practicaban, hasta donde los paternalistas y los sectores que lo apoyaban lo permitían\*, otro de los preceptos de ortodoxia caro al capital transnacional: el de terminar con las "discriminaciones" en contra de él y, en aras de una mayor "eficiencia", tratar en "un pie de igualdad" a cualquier interés económico, cualquiera que fuere el origen de su capital —actitud que no se tardó en argumentar, y en ello la CGE tuvo bastante que ver, que lo que había era un "entreguismo" orientado a subastar alegremente la estructura productiva nacional en beneficio del capital transnacional. Lo cierto es que, por lo menos, esa actitud implicaba dejar librada a su suerte, sin recurso a tutela estatal, a buena parte de la burguesía local. Esto se tradujo, además, en una evidente sordera del equipo económico, no sólo a las demandas de la CGE, sino incluso a sus pedidos de audiencia a funcionarios y de participación en diversos organismos estatales, desde los que aquéllos podía conservar algún poder de veto sobre decisiones que le concernían muy directamente\*\*.

Una segunda razón para la actitud opositora que no tardó en tomar la CGE, luego de haber compartido como tantos otros

\* No deja de ser interesante que incluso la UIA protestara ante lo que, en términos de los intereses inmediatos de los grupos empresarios que la dirigían, aparecieron como "extralimitaciones" en la ortodoxia del equipo Krieger Vasena, sobre todo en relación con la rebaja de aranceles de importación y con la tendencia de aquel equipo de promover o aprobar nuevas inversiones extranjeras sin la "debida consulta" a la UIA. En esta institución no cabe duda que tenía gran influencia el capital transnacional ya radicado en el mercado argentino, junto con las empresas de capital local más antiguas y oligopolísticas. Esta condensación institucional de las capas superiores de la burguesía industrial estaba dispuesta a sacrificar sus reclamos de ortodoxia (como ya lo había hecho con el manejo por el gobierno de sueldos y jornales) cuando, como en este caso, se trataba de defender su botín en este mercado contra nuevas intrusiones del capital transnacional. Cf. UIA, *Memoria y balance anual*, 1967/8 y 1968/9.

\*\* En las memorias anuales de la CGE del período pueden leerse las quejas de la CGE por estos "desconocimientos" a los que la sometía el equipo económico. Ver también Jorge Viosi, *Los empresarios...*, op. cit.

las esperanzas iniciales de hallar ancho espacio en la alianza gobernante, fue que, si bien la composición de sus directivos estaba lejos de reflejar a los "pequeños y medianos empresarios" que pretendía representar, su capacidad de mantenerse como una actora en la escena política radicaba en que esa pretensión fuera reconocida como válida por las fracciones burguesas más débiles, así como por sus interlocutores en el aparato estatal, por otras fracciones burguesas y por los sindicatos. De manera que esta función más propiamente política de la CGE era expresada en demandas y quejas que, aunque no fueran pertinentes a las empresas de las que surgían sus directivos, lo eran a una base social a la que de alguna forma tenían que seguir expresando y, en ese grado, conduciendo \*.

Pero, tal vez sobre todo, lo que se advertía repetidamente en las declaraciones de la CGE, en mis entrevistas con algunos de sus directivos y en conversaciones que mantuve con varios empresarios medianos, era la sensación de que, más allá de los costos inmediatos que podían estar incurriendo debido al programa de normalización, lo que se hallaba en juego era la continuidad a largo plazo de una política que tendía a ir acentuando su actitud de buscar ansiosamente al capital transnacional. Esto bastaba para que las fracciones burguesas cuya representación invocaba y en buena medida ejercía la CGE, hicieran de la "desnacionalización de la economía" y del "ahogo del pequeño y mediano empresariado" banderas de una acción política orientada a recuperar un estado dispuesto a tutelarlas.

Los datos hasta aquí presentados nos muestran que, abajo de la sinfonía de éxitos que el programa de Krieger-Vasena podía exhibir, fue creando motivos de agudo descontento incluso en sectores y clases nada insignificantes en su poder político y económico y que habían apoyado entusiastamente la implantación del BA: diversos sectores medios, la burguesía pampeana y buena parte de las capas medias y pequeñas, así como las franjas más netamente nacionales de la burguesía urbana.

\* Esto es parte del complejo tema de la representación, en el que no puedo entrar aquí. Baste decir que el origen social y los intereses inmediatos de los liderazgos institucionales es sólo una, y no de las más importantes, de las variables necesarias para entender el tema. Otro, más importante, es el de las bases sociales de la representación pretendida y la dialéctica que se establece entre la percepción de sus valores e intereses por esas bases y las maneras en que intenta expresarlos aquel liderazgo.

#### 4) Acumulación de capital

Los datos que hasta aquí he presentado implican complejas cuestiones de apropiación del excedente económico por diversas fracciones de la burguesía. Como es sabido, las estadísticas oficiales no están concebidas para captar esos fenómenos, y a nivel de empresas o sectores los escasos datos disponibles son poco confiables. Sin embargo —más allá de lo que sugieren, por ejemplo, los movimientos ya examinados de precios relativos— el entrelazamiento entre política y economía que nuestro análisis trata de captar hace necesario realizar una serie de aproximaciones, en base a los indicadores disponibles, a la cuestión de la apropiación del excedente. Esos indicadores son indirectos y no son suficientemente homogéneos en la metodología con que se los ha construido. Por ello deberemos manejarlos con cuidado, limitándonos a creer que efectivamente indican cambios importantes sólo cuando esos cambios son de magnitud considerable y cuando, además, otros indicadores que también apunten al mismo fenómeno se mueven en la misma dirección y similar magnitud.

Hemos visto en el cuadro IV-22 los datos de cuentas nacionales sobre tasa bruta de ganancias<sup>3</sup> (o superávit bruto de explotación, como se denomina en las estadísticas oficiales). Entre otras cosas, allí observamos que el conjunto de la industria NO se encontró entre los ganadores netos del período. Pero, como ya sugerí, bien podría ser que esos números resulten de la contraposición de dos movimientos simultáneos; esto es, que en tanto a algunos les fue bastante mejor que lo que aquellos datos sugieren, a otros les estaba yendo bastante peor. Aunque la información no es estrictamente comparable\*, la tasa de variación de los datos presentados en el cuadro IV-24 parece corroborar esta suposición. En el mismo vemos que las ganancias declaradas por un importante subconjunto de la capa superior de la burguesía industrial —las filiales industriales de ETs de origen estadouni-

\* Los datos que presentaré a continuación corresponden a ganancias declaradas en balance antes del pago de impuestos directos. Pero, en base a lo ya comentado, parece razonable suponer que, si bien no los niveles absolutos, las tasas de variación de los datos utilizados en estos dos cuadros son razonablemente comparables.

dense—, se colocan netamente por encima de las aparentemente correspondientes al conjunto de la industria.

Aun con los problemas de confiabilidad y comparabilidad de los datos ya mencionados, parece difícil dudar que, durante el período Krieger Vasena, diversas capas superiores de la burguesía industrial, aun sin lograr resultados equiparables a los del capital financiero o a los de la construcción, gozaron de una importante tasa de ganancias. Inversamente, si tenemos en cuenta que el conjunto de aquellas empresas generaba alrededor del 50 % del valor agregado industrial<sup>1</sup>, los datos del cuadro IV-22 sólo pueden resultar de aquellas ganancias junto con una significativa caída de rentabilidad del resto de las empresas más pequeñas y débiles, cuyas penurias, según sugieren estos datos, no exageraba la CGE en su oposición a la política económica en curso.

Cuadro IV-24

ALGUNOS DATOS SOBRE FILIALES INDUSTRIALES DE ETs  
DE ORIGEN ESTADOUNIDENSE, INDICE 1966=100,0

	(1) <i>Ganancias declaradas según balance</i>	(2) <i>Porcentaje de las ganancias declaradas sobre las ventas %</i>
1966	100,0	14,9
1967	129,9	17,6
1968	142,1	17,6
1969	124,5	13,3

FUENTE: Calculado de FIEL, *Las empresas extranjeras en la Argentina*, Buenos Aires, 1971.

NOTA: Datos deflacionados por el índice de precios mayoristas no agropecuarios.

Otros datos, no publicados, de cuentas nacionales del BCRA nos permiten otras aproximaciones. Tomando la relación entre el valor agregado por cada rama de la economía y el número de trabajadores que emplea, tenemos la estimación habitual de pro-

ductividad \*. Por otro lado, si tomamos la relación entre ese valor agregado y el monto de jornales y/o sueldos pagados, logramos una aproximación a la tasa de explotación del trabajo, ya que es la relación entre cada peso de valor agregado del sector y cada peso pagado por jornales y sueldos necesarios para generar ese valor. Los datos resultantes pueden verse en el cuadro IV-25.

Salta a la vista que —con la excepción del trabajo intensivo del sector de la construcción—, entre 1966 y 1969 ocurrió un importante aumento de la productividad y uno aún mayor, incluso a este nivel altamente agregado, de la tasa de explotación. Esto refleja la combinación del crecimiento del valor agregado junto con la generalizada, aunque despareja, caída de jornales y sueldos. Puede observarse, además, que la tasa de explotación creció sistemáticamente más, año a año, que la productividad. Esto es función del abaratamiento absoluto (en términos de la caída de las remuneraciones salariales) del costo de la fuerza de trabajo, así como del aún más pronunciado abaratamiento de dicho costo en relación con los aumentos de valor agregado y de productividad ocurridos en el período. Por añadidura, vemos que 1968 registra los mayores aumentos de productividad en industria y finanzas, pero no así en comercio y construcción. Pero en 1968 se produjo en todas las ramas el mayor aumento en la tasa de explotación; además, en industria y construcción ese aumento es mayor aún al muy importante logrado por estas ramas en el mismo año en términos de productividad. Con el programa económico anunciado en marzo de 1967, la adopción de otras medidas a lo largo de ese año, y los efectos rezagados de unas y otras, 1968 fue, nada casualmente, el primer año entero de vigencia de dicho programa. También fue el último, debido a la renuncia del equipo Krieger Vasena a mitad de 1969, hecho a partir del cual, y con las intenciones de "apaciguamiento social" que estudiare-

\* A efectos de homogeneizar los cálculos, y recogiendo los datos disponibles acerca de la composición de la fuerza de trabajo para los respectivos grandes sectores de la economía, debe tomarse en cuenta que los únicos datos del BCRA (planillas internas no publicadas) que discriminan entre jornales y sueldos son los correspondientes a industria, donde he tomado para los cálculos pertinentes a los primeros. Aunque no desagregadas, las remuneraciones de la construcción son preponderantemente jornales y las del resto (con excepción del sector agropecuario) son preponderantemente sueldos. Cabe agregar que metodológicamente no tiene sentido comparar estos datos entre ramas pero que, nuevamente, parece razonable tomar las tasas de variación de cada una de las ramas como aproximaciones suficientes a lo realmente ocurrido en cada una de ellas.

Cuadro IV-25

ESTIMACIONES DE PRODUCTIVIDAD Y TASA DE EXPLOTACIÓN  
PARA DIVERSAS RAMAS DE LA ECONOMÍA; ÍNDICES 1966=100,0,  
A VALORES CONSTANTES

	(1) Industria	(2) Finanzas	(3) Comercio	(4) Construcción
<b>I) Productividad</b>				
1965	99,9	102,5	103,4	90,4
1966	100,0	100,0	100,0	100,0
1967	102,9	103,8	102,0	102,9
1968	110,9	125,1	101,8	101,3
1969	117,3	141,0	112,1	105,1
<b>II) Explotación</b>				
1965	101,7	99,0	104,5	89,9
1966	100,0	100,0	100,0	100,0
1967	103,4	104,4	105,0	101,9
1968	121,1	139,6	117,3	109,1
1969	125,2	151,5	126,9	111,0

FUENTE: Calculado de datos de BCRA, *Sistema...*, t. II, op. cit...., y de planillas de trabajo no publicadas de la misma institución.

NOTAS: (1) Datos de valor agregado deflacionados por el índice de precios implícitos en el producto. (2) Datos de jornales y salarios deflacionados por el índice de costo de vida en la ciudad de Buenos Aires. (3) He excluido al sector agropecuario debido al escaso peso y confiabilidad de los datos de remuneraciones salariares en el mismo. (4) Las variables utilizadas se definen en el texto.

mos más adelante, se produjeron variantes importantes, como un aumento general de jornales y sueldos que levantó a éstos del nivel particularmente deprimido por el que habían atravesado durante el primer semestre de 1969. Dado el fuerte aumento del valor agregado y la productividad de casi todas las ramas y del conjunto de la economía que se registró en ese año, cabe suponer que, de no haber mediado aquellos cambios en el segundo semes-

tre de 1969, no se hubiera registrado, o hubiera sido bastante menos pronunciada, la atenuación en la (de todas formas no despreciable) tasa de crecimiento de la tasa de explotación que puede observarse en 1969, respecto de la de 1968. No poca razón tenían, también, las organizaciones de la gran burguesía cuando clamaban por la continuidad del programa lanzado en 1967.

Podemos avanzar un poco más, utilizando datos \* de valor agregado, empleo y jornales a nivel de cuatro dígitos de la clasificación industrial CIIU. A esos datos los reagregué en las siguientes subramas industriales: 1) de producción de bienes de consumo no duradero, generalmente masivo; 2) consumo duradero; 3) bienes intermedios; y 4) bienes de capital. Las tres últimas corresponden en general al concepto de industrias dinámicas; ellas suelen ser las más oligopolizadas y en las que se concentran preferentemente, y más netamente dominan, las filiales de ETs \*. En contraste, en la primera categoría suelen encontrarse actividades industriales poco oligopolizadas, trabajo-intensivas y desempeñadas por firmas de control netamente nacional. Para esas desagregaciones realicé los cálculos ya explicados de productividad y tasa de explotación, a la vez que, aunque no son estrictamente comparables \*\*, hice lo mismo con datos referentes a la muestra de filiales industriales de ETs de origen estadounidense. Los resultados están transcritos en el cuadro IV-26.

Vemos nuevamente la heterogeneidad de los procesos que estamos queriendo detectar. Las industrias dedicadas a la producción de bienes de consumo no duradero y (frecuentemente) de consumo masivo, en el período 1966-1969 lograron un aumento del 12,9 % en su valor agregado, pero un magro aumento de productividad, junto con un crecimiento de su tasa de explota-

\* Planillas de trabajo no publicadas del BCRA.

\*\* Los datos referidos a estas empresas no son, como los de cuentas nacionales, de valor agregado, sino de valor total de la producción medido por el monto anual de ventas. Por ello, la comparación de la tasa de variación de estos datos con los que provienen de indicadores de valor agregado sólo tendría estricto sentido bajo la premisa de que en el período no haya variado significativamente la proporción del valor agregado sobre el valor de la producción. De hecho es probable que esa relación haya aumentado, por lo que los datos correspondientes a esas filiales subestimarían la tasa de variación efectivamente acaecida. De todas formas, es interesante —y corroborante de las inferencias que propongo—, observar la homogeneidad de los cambios observados a este nivel con los de las subramas industriales en los que esas empresas (y sus similares, ETs de otro origen y las principales firmas oligopólicas de control local), tienen peso preponderante.

Cuadro IV-26

VALOR AGREGADO Y ESTIMACIONES DE PRODUCTIVIDAD Y TASA DE EXPLOTACIÓN PARA UNA CLASIFICACIÓN DE LA INDUSTRIA ARGENTINA Y FILIALES INDUSTRIALES DE ETs DE ORIGEN ESTADOUNIDENSE; ÍNDICES 1966=100,0

	(1) Bienes consumo no duradero	(2) Bienes consumo duradero	(3) Bienes intermedios	(4) Bienes de capital	(5) Filiales de ETs
<b>I) Valor agregado</b>					
1965	96,7	105,2	100,1	99,3	92,9
1966	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
1967	102,9	100,6	101,5	98,5	105,7
1968	107,9	104,5	109,2	104,1	113,3
1969	112,9	125,5	123,2	120,0	133,9
<b>II) Productividad</b>					
1965	98,2	106,8	100,5	98,4	92,9
1966	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
1967	101,9	110,6	102,7	101,7	102,1
1968	104,2	117,1	115,0	113,2	110,3
1969	104,0	126,9	124,1	124,1	123,1
<b>III) Explotación</b>					
1965	98,9	107,8	103,3	101,0	89,8
1966	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
1967	101,2	109,4	104,4	101,7	104,1
1968	111,5	125,3	126,0	124,4	122,2
1969	109,2	131,6	132,2	134,4	131,9

FUENTE: Columnas (1) a (4) calculado de planillas de trabajo no publicadas del BCRA; columna (5) FIEL, *Las empresas...*, op. cit.

NOTAS: (1) Datos de valor agregado deflacionados por el índice de precios implícitos en el producto; (2) Datos de jornales deflacionados por el índice de costo de vida en la ciudad de Buenos Aires; (3) los datos de filiales de ETs son de valor total de la producción, medido por ventas anuales según balance, y de ganancias declaradas en balance antes del pago de impuestos sobre las mismas; (4) las variables utilizadas fueron definidas en el texto; (5) detalles de la clasificación efectuada en Anexo Metodológico.

ción que en 1969 estaba por debajo del aumento en el valor agregado. Esto refleja no sólo el carácter trabajo-intensivo de esas industrias sino también que durante el período cayeron relativamente menos los jornales de los obreros peor pagos (predominantemente ubicados en estas industrias) que los de los mejor pagos. Por añadidura, son estas industrias, frecuentemente poco concentradas y en casi exclusivo control nacional, las que más registran, en la caída de su tasa de explotación en 1969, el impacto de los aumentos de jornales concedidos en el segundo semestre de ese año \*.

Vemos, en cambio, a las tres ramas dinámicas, en general altamente oligopolizadas, capital-intensivas y transnacionalizadas, variando paralelamente entre sí y con la muestra de filiales estadounidenses de ETs. Vemos también que sus datos varían según un patrón diferente al de las industrias de consumo no duradero. En efecto, las ramas dinámicas aumentaron en promedio aproximadamente el doble su valor agregado que la rama de consumo no duradero. Pero aumentaron mucho más que esta última, en promedio aproximadamente seis veces, su productividad, y algo más de tres veces su tasa de explotación —con el agregado que en 1969 ninguna de las subramas dinámicas registró un descenso en la tasa de explotación sino la continuidad, aunque atenuada, del crecimiento de 1968.

Si recordamos que simultáneamente se produjo un fuerte aumento de los ingresos del aparato estatal, junto con las disminuciones ya comentadas de jornales y salarios, así como de algunos de los principales precios pampeanos, podemos componer un panorama más preciso de lo que, en términos de acumulación de

\* Se encuentran, sin embargo, en un dilema sobre el que volveré; son, por su menor productividad y alta incidencia de costos salariares, las que más sufren, como acabamos de tener una indicación, los aumentos de jornales y sueldos. Pero, por otro lado, su fuerte orientación hacia el mercado interno y el consumo masivo las hace interesarse en una expansión de ese mercado que no puede dejar de incluir aumentos de jornales y sueldos. Por otra parte, su misma fragilidad determina que soporten mal situaciones recesivas, que incluyen los consabidos "congelamientos" de sueldos y jornales. Como veremos, el peso de una u otra tendencia hacia un mayor o menor nivel de sueldos y jornales depende de coyunturas políticas; pero, con frecuencia, a pesar de la mencionada incidencia de las remuneraciones salariales sobre sus actividades, los restantes factores tendieron a aliar estas fracciones, por intermedio sobre todo de la CGE, a los sindicatos, en sus reclamos de medidas expansionistas del mercado interno, incluso aumentos salariales. Para un análisis más detallado, Guillermo O'Donnell, "Estado...", notas..., op. cit.

capital, estuvo ocurriendo durante el programa económico de Krieger Vasena. Claramente, hubo una fuerte expansión del aparato estatal (como hemos visto, sobre todo, de la administración central). Esa expansión, a través del aún más fuerte aumento de las inversiones estatales, fue destinada principalmente a beneficiar a la burguesía mediante la generación de diversas economías externas por obras de infraestructura, no directamente productivas ni competitivas con los campos de acción económica de aquélla. Podemos también observar el veloz crecimiento del capital financiero, así como de la construcción privada —todo ello contrastando con la depresión del sector agropecuario-pampeano. Por otro lado, aunque la suerte de la industria en su conjunto parece haber sido, al máximo nivel de agregación de los datos disponibles, bastante menos que brillante (recordar el cuadro IV-23), las aproximaciones más desagregadas que he presentado muestran un panorama muy diferente. Esto es, parte de la industria —según todo indica, no casualmente la asentada en ramas dinámicas, más concentradas y transnacionalizadas— logró resultados que, sin equiparar a los del capital financiero, sin duda fueron considerablemente favorables. La contrafaz de esto fue que otra parte de la burguesía industrial lograba resultados mucho menos positivos. Es inevitable concluir que esta última contribuyó a compensar con una no despreciable caída de su tasa de ganancias, en la agregación de los datos al nivel del conjunto de la industria, los favorables resultados de otras empresas; es de este doble movimiento que surgen los mediocres resultados ya observados para el conjunto de la industria.

Respecto del comercio no se dispone de datos desagregados como los que he utilizado para la industria, pero no es desatinado suponer que ocurrió algo parecido, si se considera que buena parte del pequeño comercio fue severamente castigada por la liberación de los alquileres comerciales urbanos y por la persecución a las cooperativas de crédito.

De esta manera, la distribución diferencial de los beneficios del período cortaba, en un primer plano, a la burguesía pampeana contra la urbana pero, además, en un segundo plano, al interior de la burguesía urbana, favoreciendo netamente la acumulación en sus ámbitos financiero, de construcción, en las capas superiores de la industria (y presumiblemente) también en las capas superiores del comercio. Quedaban afuera de esa bonanza las capas económicamente menos gravitantes, pero numéricamente más im-

portantes y políticamente nada inertes, de la burguesía urbana. Al mismo tiempo, con la excepción ya anotada de algunos sectores medios altos y de profesionales, los ingresos salariales también estaban realizando una contribución no despreciable a lo que aparecía cada vez más claramente como el solitario festín de la gran burguesía.

No es ésta una afirmación exclusivamente *ex post*. Como hemos visto, y deberemos seguir analizando, esto fue lo que de diversas maneras dijeron, entre otros, los sindicatos, la CGE y las organizaciones de la burguesía pampeana. Por añadidura, que se percibía que el programa económico y sus impactos estaban sesgados en contra del sector popular, puede apreciarse con los datos de una encuesta tomada hacia la mitad de 1968\*. El cuadro IV-27 no necesita comentarios; allí aparece, con diafanidad, el ancho corte que separaba al sector popular de los sectores altos de la sociedad argentina en cuanto a la política económica y al BA mismo, junto con sectores medios que, aunque lejos de aparecer en conjunto satisfechos, recién entonces comenzaban a radicalizarse y galvanizarse en su oposición al BA.

Los actores sociales en la Argentina —como tendremos oportunidades de ir viendo a través de diversos procesos políticos— tenían una conciencia extraordinariamente clara de, al menos, la incidencia del BA y la política económica sobre sus respectivos intereses económicos \*\*.

\* Estos datos deben tomarse con precaución, ya que la fuente no es clara en cuanto a la metodología utilizada. De todas maneras, aun admitiendo un ancho margen de error debido a ello y a la pequeñez de la muestra, las diferencias en las opiniones de personas clasificadas como pertenecientes a sectores "bajos" respecto del resto, así como la nitidez de las gradaciones entre los sectores "altos" y "medios", son de suficiente magnitud y consistencia como para permitirnos creer que estos datos reflejan la realidad de una percepción y evaluación del programa económico —y del BA— extraordinariamente diferenciada por clase social.

\*\* Para otros datos acerca de encuestas tomadas durante el período en la Argentina, Tilman Evers, *Militärregierung in Argentinien. Das Politische System der "Argentinischen Revolution"*, pp. 146, *passim*, Institut für Iberoamerika-Kunde, Hamburgo, 1973, y Frederick Turner, "The Study of Argentine politics through survey research", *Latin American Research Review*, vol. 10, nº 2, 1975, pp. 73-94. En el mismo artículo Turner presenta otros datos, de una encuesta tomada en Buenos Aires en febrero de 1968 ( $n=250$  hombres), que sugieren que, al menos por esa fecha, la distribución de otras opiniones políticas estaba fuertemente influida por la posición social. En efecto, reagrupando los datos allí presentados (p. 94) en res-

Pregunta: Comparando al gobierno actual con el de Illia, ¿usted diría que el de Onganía es mejor, igual o peor que el anterior? (%)	Alta			Baja			Total		
	Mejor	Igual	Peor	—	—	—	Alta	Media	Baja
—NS—NC	—	—	—	—	—	—	37	11	25
100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	37	12	3
Pregunta: En medidas concretas, ¿qué es lo mejor que el gobierno ha hecho en estos dos años?* (%)	—Estabilidad social y política, imagen en el exterior	—Estabilidad económica	—Alquileres, viviendas, jubilaciones	—“Arreglar” la Universidad	—Nada bueno	—	67	33	8
* (Respuestas múltiples permitidas.)	—	—	—	—	—	—	8	22	9
	—	—	—	—	—	—	6	1	—
	—	—	—	—	—	—	14	41	80
Pregunta: ¿Está usted satisfecho o no con la actual situación económica? (%)	Alta	Media	Baja	Alta	Media	Baja	Alta	Media	Baja
—Sí	42	16	13	17	—	—	61	59	88
—No	54	80	86	80	—	—	12	15	21
—NS—NC	4	4	1	3	—	—	37	26	25
100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	10	16	3
Pregunta: A los que dijeron “no estar satisfechos” en la pregunta 3. ¿Y quién tiene la culpa?* (%)	—El plan de gobierno	—Las empresas en general	—Los monopolios extranjeros	—Los sindicatos	—Otros	—NS—NC	—	—	—
* (Respuestas múltiples permitidas.)	—	—	—	—	—	—	10	10	8

NOTA: Criterio de muestreo no informado. N=400.

FUENTE: Encuesta publicada por *Primera Plana*, 25 de junio de 1968, pp. 21/22.5) *Sentido general del programa de normalización de 1967-1969*

De los datos que hemos examinado, además de los eventos que examinaremos en el próximo capítulo, parece claro que, más allá de metas aparentemente tan neutrales como el control de la inflación, el equilibrio de la balanza de pagos y la recuperación de una respetable tasa de crecimiento económico, el período de la gestión de Krieger Vasena fue una decidida ofensiva de la gran burguesía. No se trató sólo —aunque tampoco dejara de ser importante— de que ese equipo económico en su abrumadora mayoría provenía de, y más tarde retornaría a, las empresas mayores y más transnacionalizadas, así como organismos financieros transnacionales. Ocurrió además que las políticas del período 1967-1969, y el personal que las llevaba a cabo, contaron con el sostenido y explícito apoyo de las organizaciones de la gran burguesía\*. Pero, sobre todo, en un plano más profundo, el contenido concreto de la normalización y del crecimiento que sobre su base se retomaría, implicaba reconstruir la dominación económica de la gran burguesía, afirmándola en patrones de acumulación de capital que no sólo la favorecían marcadamente sino que subordinaban a ellos —incluso— los de otras fracciones burguesas.

puestas favorables o desfavorables a la intervención de Estados Unidos en Vietnam, obtenemos resultados bastante espectaculares y congruentes con los datos que, sobre la situación local, transcribo en el cuadro IV-27.

## POSICIÓN SOCIAL DEL ENTREVISTADO

	Alta	Media	Baja
1) Respuestas favorables a la intervención de Estados Unidos en Vietnam	79 %	40 %	21 %
2) Repuestas desfavorables	19 %	60 %	77 %
3) No sabe, no contesta	2 %	—	2 %

\* Además, y con asistencia del ministro Krieger Vasena, en 1967 se creó el Consejo Empresario Argentino, un “club” de 30 dirigentes de los mayores conglomerados y oligopolios de capital local y transnacional, uno de cuyos primeros presidentes fue José A. Martínez de Hoz. Este consejo, integrado por la “élite” de la gran burguesía, actuó como una verdadera correa de transmisión entre el Ministerio de Economía y los amplios intereses que esas empresas controlaban o podían influir —incluso en el ámbito de las organizaciones corporativas de la burguesía. Sobre éste y otros temas conexos, cf. Jorge Schvarzer, “Estrategia industrial . . .”, op. cit.

En los programas de normalización económica tiene poco de sorprendente que los sectores medios bajos pierdan pesadamente junto, como diversas indicaciones permiten suponer también ocurrió en la Argentina, con regiones enteras marginadas de los principales circuitos de acumulación. Tampoco es sorprendente —también es parte de la peculiar normalidad que se persigue— que las fracciones más débiles de la burguesía local hayan debido oblar su cuota en beneficio de la gran burguesía. La particularidad del período 1967-1969 fue el intento, realizado por funcionarios que llevaban a cabo una política aplaudida por la gran burguesía, de subordinar a sus patrones de acumulación a una burguesía agraria que conservaba un peso tan decisivo como la pampeana. Por cierto, tanto en otros BA como, bajo diferentes formas políticas, en diversos intentos de modernización capitalista de nuestros países, las clases dominantes agrarias han sido desplazadas o han debido pagar una cuota nada insignificante de su propia acumulación en beneficio de una gran burguesía estrechamente enlazada con el aparato estatal. Pero —como ya he argumentado— ninguna de esas clases dominantes agrarias de otros países latinoamericanos ha tenido el grado de homogeneidad, ni la centralidad económica, ni el peso político e ideológico de la pampeana.

Fue, precisamente, la retención a las exportaciones pampeanas lo que permitió a este programa de normalización evitar muchos de los dilemas en que se encuentran sus similares cuando se carece de posibilidades de aumentar rápida y fuertemente los ingresos estatales. Ya vimos, en especial, cómo esto permitió aumentar las inversiones públicas (y por esa vía reactivar la economía y proveer de importantes economías externas, sobre todo, a la gran burguesía) al tiempo que se redujo a cifras insignificantes el déficit fiscal. Vimos también cómo la depresión relativa de los bienes-salarios (en especial, de los alimentos producidos en la zona pampeana) fue un factor crucial para atenuar la tasa de inflación y evitar una fuerte caída en los jornales obreros. Esto, a su vez, junto con el aumento de la inversión pública, permitió que el período recesivo fuera leve y corto en relación a otros intentos de normalización, y que ya en 1968 el producto nacional hubiera tomado un ritmo de crecimiento —acentuado en 1969— alto para los promedios históricos de la Argentina moderna. Por otra parte, el influjo de créditos de corto plazo, permitió, junto con las bendiciones del FMI, un sustancial alivio de la balanza de pagos. Tal como los liberales (y los paternalistas, quienes se felicitaban por su elección de "técnicos" tan adecuados para ese período inicial)

repitieron una y otra vez, ya en 1968 el panorama era una panoplia de éxitos tan rotundos como rápidamente alcanzados, sin que para ello hubiera sido necesario demandar grandes "sacrificios" a la población —y no cabe duda que, desde la perspectiva de quienes así opinaban, así era. Faltaban, es cierto, metas importantes por lograr; sobre todo, aumentar las inversiones privadas internas\*, lograr préstamos a largo plazo e inversiones directas del exterior, crear un mercado de capitales a mediano y largo plazo, y flexibilizar la estructura de precios relativos mediante una futura terminación de los "acuerdos de precios" que permitiría, entonces, premiar aún más a los "eficientes" \*\*. Dentro de este esquema se podía incluso pensar en alguna mejora del nivel de sueldos y jornales, aunque se produjera un significativo silencio acerca de si esos aumentos acompañarían a los aumentos de productividad. No eran menudas tareas, por lo que la conciencia de lo que todavía faltaba para una plena "modernización" de la economía impregnaba las admoniciones del equipo económico y de las organizaciones de la gran burguesía acerca de la necesidad de perseverar por buen tiempo en el camino iniciado en 1967. De otra manera —y como los hechos que se precipitarían con sorprendente rapidez no dejarían de dar razón a aquéllos—, los logros obtenidos se esfumarían. Pero, aun con esas tareas re-

\* Las que, luego de su pobre comportamiento en 1967 y 1968, repuntaron fuertemente en 1969 pero, como veremos, fueron afectadas ese mismo año por las grandes explosiones sociales que entonces ocurrieron. Aparte de los datos ya presentados, cf. Juan C. de Pablo, *Política antiinflacionaria...*, op. cit.

\*\* Tal era, explícitamente, el propósito de Krieger Vasena poco antes de tener que renunciar a su cargo (cf. *Política económica...*, op. cit., vol. II). Es importante advertir cómo los éxitos que, según sus propias premisas, se anotó la política económica, llevaron en 1969 hacia la intención —cortada por los eventos de mayo de ese año—, de aumentar la ortodoxia. Además del recién señalado descongelamiento de los precios relativos interindustriales, el presupuesto nacional para 1969 implicaba un papel mucho menos activo de la inversión pública junto con la expectativa de que —como efectivamente ocurrió en el primer semestre de 1969— se produciría, finalmente, luego de su escasa respuesta en 1967 y 1968, un fuerte repunte de la inversión privada. Por otra parte se daba por descontado que seguiría bajando la protección efectiva de la industria contra las importaciones. En 1969 la política económica convergía claramente hacia una mayor ortodoxia. De esta manera más indirecta, facilitada por la situación —relativa a otros BA—, más favorable en que se inició este programa, un creciente ajuste al código de ortodoxia aparecía como el modelo normativo hacia el que se debía tender para redondear los logros de los dos primeros años del programa.

manentes, ya hacia 1968 parecía evidente que el programa de Krieger Vasena se había anotado una espectacular gama de éxitos.

Pero en la sección anterior vimos que, desde otras ópticas, los que aparecían como tales éxitos entrañaban una fuerte transferencia del excedente económico a la gran burguesía, al aparato estatal y a capas superiores de los sectores medios. Lo grave para la viabilidad de este programa fue que esto resultó cada vez más claro, no sólo al sector popular sino también al conjunto del sector pampeano. Éste, castigado además por una coyuntura internacional desfavorable, terminó por alinearse hostilmente contra la política económica y el BA, detrás del liderazgo de las organizaciones de la burguesía pampeana. Ellas, junto con la cuestión de retenciones y precios, contrabandeaban su oposición a lo que —como el abortado impuesto a la renta potencial de la tierra—, en todo caso amenazaba a esa burguesía pero poco o nada a los pequeños y medianos propietarios, y sectores medios, de la región pampeana. Más adelante veremos cómo esta oposición contribuyó al colapso del gobierno de Onganía.

La razón de los agravios de los sectores medios bajos y de la pequeña burguesía tradicional ya la hemos detectado mediante datos suficientemente elocuentes. Por su lado, aunque el panorama es aquí más variado y complejo, parece claro que, primero la burguesía local tenía escasas razones para evaluar con simpatía algunas características del programa económico y, menos aún, el futuro cada vez más "eficientista" y abierto al capital transnacional que ese programa prometía. Por añadidura, el vocero de esta fracción, la CGE, tenía características propias que lo llevaban a amplificar estas preocupaciones en un tono crecientemente opositor, protector de la "pequeña y mediana empresa" y del nivel de consumo del mercado interno.

¿Qué quiere decir todo esto? Que el período 1967-1969 fue un intento de imposición unilateral de su supremacía por parte de la gran burguesía, no sólo contra las clases subordinadas y las fracciones débiles de la burguesía local, sino también contra otra clase dominante tan central como la burguesía pampeana. O, dicho de otra manera, en ese período no sólo se pretendió recomponer la dominación social y los canales de acumulación a costa de las víctimas habituales de estos procesos. También se quiso recomponer la cumbre misma de las clases dominantes, mediante los intentos de "modernizar" una clase agraria que, a través de su oposición política y de su "desaliento" por el excedente económico que

se le retuvo podía, como lo hizo, responder alterando parámetros —como las exportaciones y el precio de los alimentos— fundamentales para el éxito de ese intento de la gran burguesía. Con esto el programa de la gran burguesía antagonizó al conjunto de la sociedad y creó las condiciones para que ésta se fusionara, no sólo contra aquel programa sino también contra el BA.

También antagonizó a la clase obrera, a pesar de que, como hemos visto, no fue grande el retroceso de sus salarios. Pero —aun sin contar el aumento de la tasa de explotación que hemos examinado— ya sea mediante los intentos corporativizantes de los paternalistas como de la tendencia, prevaleciente entre los liberales, de atomizar los sindicatos, era claro que se hallaba en juego una marcada disminución del peso político y económico de los sindicatos y, mediante ello, de una capacidad de presión y negociación que el conjunto de la clase había aprendido a valorar altamente. Además, otros factores no reflejados en los datos salariales habían cambiado profundamente, sobre todo a partir del verano de 1967: fundamentalmente, la supresión de hecho del derecho de huelga, una actitud por lo menos complaciente de las autoridades laborales para despidos y sanciones arbitrarias contra los trabajadores y —posiblemente lo más importante—, la restauración de estricta "disciplina" en el lugar de trabajo, respaldada por una voluntad coercitiva del aparato estatal que había faltado, o se había quebrado enseguida, en los años anteriores a 1966. A ello debía agregarse, por supuesto, el impacto de diversas voces, desde las de buena parte de los dirigentes sindicales a nivel nacional que proponían alternativas nacionalistas y distributivistas a la política económica en curso, a otras más radicalizadas que comenzaban a cuestionar la dominación al nivel de la empresa misma. De poco podía servir, entonces, la moderada caída de los salarios para aliar a la "clase obrera organizada" con la gran burguesía o, por lo menos, para apaciguarla, para cooptar a los sindicatos y no abrir allí otros frentes de batalla a pesar de que así lo creyeran influyentes funcionarios gubernamentales y no pocos de los máximos dirigentes sindicales \*.

\* Comentando el Cordobazo, Krieger Vasena expresó su asombro por la participación en el mismo de obreros que se hallaban entre los mejor pagos del país (citado por Francisco Delich, *Crisis y protesta social*, 2<sup>a</sup> edición, El Cid Editores, Buenos Aires, 1976, p. 236). Igualmente, en mis entrevistas con paternalistas muchos de ellos recalcaron que su política no había sido hostil a la clase obrera, basados en que —según ellos—, aquella no había disminuido su ingreso real. No deja de ser curioso —aunque típico

Pero el unilateral intento de la gran burguesía —la extralimitación de una fracción cuya supremacía económica no era políticamente suficiente para un esquema de alianzas que sólo parecía contemplar sus propias imbricaciones con el aparato estatal y el capital transnacional (y la cooptación de parte de la dirigencia sindical)—, tropezaba además con otro inconveniente fundamental: los conflictos entre liberales y paternalistas (y, en el trasfondo todavía, con los nacionalistas) implicaban que los primeros estaban lejos de controlar el conjunto de las posiciones superiores del aparato estatal. Cíerto, los liberales controlaban las posiciones estratégicas para la decisión e implementación del programa de normalización y, además, los paternalistas con su obsesión por el “orden” y la “autoridad” coadyuvaban a la viabilidad de ese programa. Pero, por el otro lado, no se trataba sólo de que Onganía y sus colaboradores abrigaran ilusiones de mediano plazo que en aspectos sustanciales diferían de las de los liberales y la gran burguesía, aunque esto bastaba para sacudir la confianza a mediano y largo plazo indispensable para avanzar más allá de los éxitos tan rápidamente logrados. Se trataba también de que la presencia de los paternalistas en el aparato estatal, así como la todavía larvada de los nacionalistas, expresaba una relación de fuerzas al interior del sostén principal del “orden” logrado, las Fuerzas Armadas. En ellas, si bien los liberales controlaban buena parte de las posiciones superiores, paternalistas y nacionalistas tenían gran peso. Gracias a ello las Fuerzas Armadas eran una crucial caja de resonancia de las quejas y crujidos de los sectores medios, de la burguesía local y de la burguesía pampeana. Ellos aportaban un componente de respetabilidad a la oposición que se iba fusionando complejamente, en algunos casos sólo contra la política económica y en otros contra el conjunto del BA. Este control de posiciones, estratégicas pero insuficientes, del aparato estatal por los liberales, es el otro gran indicador de la extralimitación arriba señalada; ella estaba destinada a articularse multiplicativamente con los antagonismos que el programa de normalización generó en el resto de la sociedad.

Todo esto creaba condiciones para esa fusión opositora y para que, al mismo tiempo, se resquebrajara la precaria cohesión de los liberales, paternalistas y nacionalistas ubicados en el aparato es-

co—, ese crudo economicismo en los portavoces de una concepción tan “espiritualista” del desarrollo.

tatal. Pero ello no implicaba que esa potencialidad tuviera que actualizarse mecánicamente. La criba a través de la cual aquella se fue convirtiendo en realidad fueron luchas políticas —internas y externas al aparato estatal—, cuyo examen retomaremos en el capítulo siguiente. En este momento es necesario retomar un argumento: fue, precisamente, la menor profundidad de la crisis precedente a este BA (junto con las características ya señaladas de su sector pampeano) la que permitió sus rápidos éxitos económicos. Pero, por otra parte, esa misma facilidad fomentó la articulación de fuerzas que provocó su no menos rápido colapso. Retomando reflexiones ya presentadas, las razones que fundamentan esta aparente paradoja: 1) la menor profundidad de la crisis económica que precedió al BA argentino de 1966 respecto de los implantados en la década del 70 implicó que —aunque, como vimos en el capítulo II, no faltaran indicaciones de pérdida de confianza ni de comienzo del saqueo—, no se hubiera llegado ni a un agudo desplome del sistema productivo ni a la metamorfosis de buena parte del capital industrial y comercial en capital financiero especulativo. Esto —junto con las mencionadas retenciones a la exportación—, posibilitó que la política económica obtuviera éxitos importantes —entre otros aspectos que acabamos de examinar— en contener la inflación y promover una respetable tasa de crecimiento económico. 2) El menor grado de crisis y de amenaza —derivados de una crisis de acumulación, no de una crisis de dominación social—, llevó a un grado de represión significativamente menor que el de otros BA. Esto hizo más fácil la organización de acciones colectivas de oposición. Además, aunque derrotados y no pocos de ellos intervenidos durante el verano de 1967, quedó en pie la red organizacional de los sindicatos como sustento de parte de la acción opositora de las clases subordinadas. 3) El mismo menor grado de amenaza implicó que las Fuerzas Armadas estuvieran menos preparadas, cuando fue “necesario”, para aplicar el alto grado de represión que les reclamaba la gran burguesía, esto también implicó que las Fuerzas Armadas se dividieran, además de los cortes que imponían sus diversas tendencias, alrededor del dilema entre seguir aquella ruta o descomprimir negociadamente la situación. 4) Por la misma razón, lo que aparecía como alternativa a las políticas de la gran burguesía no era, como en los otros BA, un camino que parecía llevar a una transformación neocapitalista, ni había todavía dirigentes con fuerte arraigo popular que así lo propusieran. La alternativa que parecía dibujarse era un capitalismo nacionalista, socialmente más justo y “equilibrado”,

en el que habría lugar bajo el sol para todos —incluso para el capital transnacional, pero acotado en sus posibilidades de expansión. 5) A su vez, en la medida que numerosos sectores medios, de la burguesía local y de las mismas Fuerzas Armadas, sin contar los dirigentes sindicales, proponían esta posibilidad junto con las por entonces principales corrientes del peronismo, parecía posible que la nación se reconstituyera homogéneamente, todavía sin flancos importantes hacia su izquierda, contra la política económica —y contra el conjunto del BA, en la medida en que los paternalistas allí ubicados no parecían por el momento dispuestos a hacer lugar a aquella alternativa\*.

Los datos presentados muestran que, en términos de quienes estaban pagando la cuenta de la ofensiva de la gran burguesía, eran muchos los que tenían bases objetivas para oponerse —por lo menos— al programa de normalización y sus cabezas visibles. Pero fue la creencia en la viabilidad de la alternativa de “otro” desarrollo capitalista, que incluía a un sector popular cuyos dirigentes sindicales a nivel nacional la apoyaban explícitamente (lo que, por eso mismo, presuponía un grado relativamente bajo de amenaza), lo que dio cimiento ideológico a una oposición que por el momento podía coincidir contra el “eficientismo” de la gestión de Krieger Vasena y contra su orientación transnacionalista, opuesta a una nación que aún creía poder, en sus principales voceros, definirse homogéneamente. 6) Esa alternativa de “otro capitalismo”, entrevista gracias al componente occidental que aportaban muchos de sus voceros, se interiorizaba al aparato estatal, y lo hacía en tal grado que se manifestaba hasta en los más altos niveles del gobierno —incluso el propio Onganía, aunque éste y su grupo se propusieran embarcarse en ella algo más tarde.

Esto tuvo dos consecuencias fundamentales. Una fue que, a pesar de los éxitos iniciales del programa de “normalización”, quedó pendiente la confianza de mediano y largo plazo, interna y externa, en la garantía de continuidad de un “Estado fuerte” y promotor de políticas económicas y sociales “racionales”. Esto se manifestó en los escasos aportes de capital externo a mediano y largo plazo. El problema del poder en la cumbre misma del BA

\* En términos de lo analizado en el capítulo I, la crisis de acumulación parecía resuelta y eso mismo inducía a no pocos a plantearse metas redistributivas. A su vez, el surgimiento de tales metas entre —incluso— fracciones burguesas y sectores de las Fuerzas Armadas, era grandemente facilitada por el hecho de que no se venía de una crisis de dominación social ni se temía su desencadenamiento en el futuro.

seguía irresuelto y, en la medida en que así era a pesar de las contribuciones de los paternalistas al “orden” y de su incapacidad para constituir realmente una alternativa—, quedaba pendiente la garantía política de largo plazo que el programa de 1967-1969 apuntaba a consolidar. Una segunda consecuencia fue que el gran peso de paternalistas y nacionalistas en la cumbre del aparato civil del Estado y en las Fuerzas Armadas hacia del propio éxito del programa de normalización un serio problema para su continuidad. Si, como paternalistas y liberales podían coincidir, todo había andado tan bien y tan rápido en la economía, si la estabilidad monetaria y cambiaria parecía lograda, si el producto nacional había vuelto a crecer a tasas significativas, ¿por qué, entonces, no iniciar prontamente un período de mayor “sensibilidad social”? Ciertos “sacrificios” habían sido necesarios en la primera etapa de la normalización y, sin duda, ellos habían sido manejados eficientemente por los “técnicos” liberales. Pero, dados los mismos éxitos, ¿por qué no acordar aumentos importantes en los sueldos y jornales, y no volver a preocuparse por viabilizar a la “empresa nacional”? \* Esto, para los paternalistas, no sólo hubiera sido un acto de justicia deseable *per se* sino que, también, desde que presuntamente favorecería sus intentos de cooptar a sindicatos y organizaciones empresarias, les daría bases de apoyo con los que podrían equilibrar el peso excesivo de las “grandes empresas”, no sólo en la sociedad sino en el seno de su propio gobierno. Para esto, claro está, gente como Krieger Vasena *et al.*, excelente para “racionalizar” y “ordenar” la economía pero dotada de escasa “sensibilidad social y nacional”, debería ser reemplazada por equipos más cercanos a los paternalistas y más lejanos del gran capital \*\*. Por añadidura, esa sensación de que ya no había necesidad de postergar un período orientado a redistribuir

\* La destilación de éstas y similares esperanzas puede hallarse en el *Plan Nacional de Seguridad y Desarrollo, 1970-1974* que, aunque promulgado formalmente en 1969, tuvo una larga gestación durante el período de Krieger Vasena. Según mis entrevistas una razón de la demora de ese “Plan” fue que el equipo económico, poco deseoso de ceñirse a metas y criterios con los que disentía fundamentalmente, sabotéó su elaboración y discusión interna al gobierno.

\*\* No sólo en mis entrevistas posteriores sino también en conversaciones con paternalistas colocados en las más altas posiciones gubernamentales durante el período aquí analizado, estas intenciones me fueron expresadas sin rodeos. No eran, por cierto, un secreto para cualquiera medianamente informado. Ver, por añadidura, la *op. cit.* (*Los años...*) de Roberto Roth, también altamente ilustrativa de esos puntos de vista.

los resultados de la gestión de Krieger Vasena, era proclamada por los sindicatos, sectores medios y organizaciones de la burguesía local, junto con importantes revistas y periódicos, en un discurso que, como he señalado, mezclaba estos temas con argumentos nacionalistas contrapuestos a la imagen proyectada por el equipo económico y su principal base social.

Dejo sugeridas las implicaciones de estos temas, para irlos retomando en futuros capítulos. Por ahora quiero resaltar algunos aspectos que tienen relación directa con el programa de normalización que nos ha ocupado en estas páginas. Ellos son:

1) A pesar de su pertenencia a un mismo tipo de Estado, las similitudes entre este caso y otros BA no deben ocultarnos diferencias específicas fundamentales para entender la dinámica de cada uno de ellos. Por el contrario, el método aquí utilizado es señalar primero las similitudes al nivel del tipo como un *paso para despejar* —o, mejor, para *recalcarn*— las diferencias *observables* entre cada caso. Hay dos diferencias que en el caso argentino de 1966-1969, luego de lo analizado, saltan a la vista. Y ambas surgen de las particularidades de la estructura de clases de la sociedad argentina y, a partir de ella, de las modalidades de acción política de aquéllas. Una es el grado relativamente alto de autonomía frente al Estado y las clases dominantes del sector popular (incluso, muy especialmente, de la clase obrera), ligado a un alto grado de activación política y capacidad organizacional, pero junto con orientaciones que, a través de sus principales canales —los sindicatos y el peronismo— se mantuvieron ideológicamente dentro de límites capitalistas. Esto fue un factor crucial para que, primero, el nivel de amenaza previo al golpe de 1966 fuera comparativamente bajo —ya que la inminencia de un “peligro comunista” era poco verosímil— y, para que, después, cuando los impactos del programa de normalización crearon las condiciones para una ancha alianza opositora, buena parte del sector popular pudiera confluir con la burguesía local y las organizaciones que invocaban su representación. La carencia de estas condiciones ha provocado, en otros BA, que las consecuencias aún más gravosas que se han imuesto a aquellas clases no lleven a una rápida movilización que las fusionen contra ese Estado. La segunda diferencia, también emergente de la especificidad de la estructura de clases argentina, es la extraordinaria centralidad de una burguesía agraria a la que en definitiva la gran burguesía, a pesar de haber parecido a punto de lograrlo, no pudo subordinar a sus propios patrones de acu-

mulación. En los otros BA, sus liberales y la gran burguesía han podido habérselas con una oposición potencial (por los costos que no han dejado de imponer a sus clases dominantes agrarias) que ha quedado fraccionada en un mapa más complejo de *diversas burguesías* y oligarquías agrarias, que suelen tener intereses inmediatos contrapuestos entre sí —en contraste con la fuerte homogeneidad de intereses internos no sólo a la burguesía pampeana sino también, sobre todo en las cuestiones (como la de los precios relativos) que se jugaron preponderantemente en el período, del conjunto del sector pampeano. De manera que el intento de 1967-1969 se enfrentó con una sociedad que, a través de la especificidad económica y política de sus clases, podía oponerle dos frentes de resistencia que, además, tendieron coyunturalmente a confluir: uno, el de un sector popular rearticulándose con la burguesía urbana local, y otro, el de una burguesía agraria extraordinariamente gravitante y homogénea.

2) Pero, por otro lado, si lo recién señalado nos permite entender las particularidades del caso aquí estudiado, las peculiaridades de una estructura de clases operan a través de luchas políticas, ideológicas y económicas en las que la historia de luchas anteriores es importante y en las que nada queda unívocamente determinado por aquella estructura. Muestra de ello podemos hallarla en el caso argentino, pero tomando ahora su BA actual. En él, a pesar de que los impactos del programa de normalización son más severos que los aquí estudiados, la fusión potencial —en términos de esos costos— entre la burguesía local, el sector popular y diversos sectores medios está entorpecida por el grado mucho más profundo de crisis que precedió a este BA en comparación con el anterior. En efecto, la crisis que precedió al implantado en 1976 fue, inequívocamente, una crisis de dominación —la que, como observamos en el capítulo I y tal como también ocurrió en Chile, trajo aparejada una crisis económica mucho más profunda que la precedente al BA en 1966. El eje de la crisis en el corazón mismo de la dominación social —con la gran elevación consiguiente del grado de amenaza— ha implicado, entre otras cosas, el bloqueo de las posibilidades de rápida fusión política entre fracciones de la burguesía local y el sector popular —clase obrera. En tanto aquel sector y, en especial, la clase obrera en Chile y Argentina de la década del 70, aparecieron como agentes de una crisis colocada propiamente al nivel de la dominación social (o, correlativamente, tal como vimos en el capítulo I, en tanto esa dominación también como hegemonía) parece —al menos— mucho más

largo el camino a recorrer para que se pueda avizorar en el horizonte de reales opciones (tal como, en contraste, y por las razones que vengo señalando, ocurría en la Argentina de 1968) una alianza políclasista. Además, y no menos importante, en la Argentina posterior a 1976 el intento de extralimitación de la gran burguesía respecto de la pampeana no se ha repetido. Por el contrario, ambas tantean los términos de una alianza —por cierto nada fácil de estabilizar en condiciones mucho más parejas que las que se quiso imponer en 1967-1969. Si esto elimina uno de los grandes antagonismos que enfrentó el BA argentino precedente, el precio es que no se han establecido las retenciones a la exportación de 1967. Esto coloca al caso argentino contemporáneo, a pesar de las características estructurales recién señaladas, en una situación mucho más típica de los otros BA. Esto es, el imperativo de reducir drásticamente el déficit fiscal (por su parte, más severo que el de 1966) que no puede compatibilizarse, como en 1967, con un ingreso estatal importante, rápido y administrativamente simple como lo fueron las retenciones a la exportación de productos pampeanos. Esto a su vez refuerza las restantes manifestaciones de una crisis precedente más aguda, para situar a este BA entre los casos en que la ortodoxia queda lejos de obtener resultados parecidos a los del período 1967-1969.

3) Lo recién dicho nos permite desembocar en la tercera y última generalización de este capítulo. La experiencia argentina de 1967-1969 sugiere que cuanto mayor, más rápido y más notorio es el éxito del programa de normalización, mayor es la tendencia a que se generen fuerzas capaces de desviar la política económica hacia direcciones que hacen peligrar, y pueden en definitiva destruir, la confianza de la gran burguesía local y transnacional que esos éxitos comienzan a generar. En cambio, cuanto mayor ha sido la profundidad de la crisis, mayores son las dificultades, y más largo es el lapso requerido (si es que se logra) para que, dentro aún de sus propias premisas, el programa de normalización tenga éxito. Pero, por otro lado, es precisamente la mayor profundidad de la crisis precedente y, sobre todo, el escaso éxito consiguiente, el que permite que se acentúe la ortodoxia y que ésta tenga mayor probabilidad de continuarse en el tiempo. La supervivencia en el gobierno de ortodoxos "técnicos" liberales es mucho más consecuencia de sus fracasos según sus propias premisas que de sus éxitos. ¿Por qué? Fundamentalmente, porque en un clima de recesión, especulación, alta inflación e hipertrofia del capital financiero, no aparecen como alternativas viables las ten-

taciones redistributivas que el éxito del programa de Krieger Vassena permitió alentar a paternalistas y nacionalistas. Por otro lado, esa misma situación hace más dependiente a las autoridades del BA del capital financiero transnacional que, por añadidura, extrema las exigencias de ortodoxia —aparentemente tanto más necesaria cuanto mayor y más prolongada es la crisis que con ella se trata de solucionar. Con la economía en el marasmo en que la mantiene la ortodoxia, la dependencia de la volátil confianza a corto plazo del capital financiero —interno y externo—, continúa siendo aguda, por lo que cualquier desviación de lo que aquél y los creyentes domésticos en la ortodoxia consideran racional y adecuado tendería a provocar un *crack* particularmente severo. Es decir, no queda mucho por hacer, salvo más y más a fondo de lo mismo, postergando siempre un poco más la esperanza —mientras se acumula una larga lista de costos sociales innecesarios aun desde el punto de vista de las orientaciones y metas de muchos de los principales actores y soportes del BA— de que, finalmente, habrá de ocurrir el advenimiento de la "eficiencia" y la "productividad". De manera que, en las situaciones, típicas de los casos de la década del 70, el gran capital local y el transnacional, a pesar de los costosos méritos de los ortodoxos, no arriesga más allá de colocaciones especulativas que también hacen su contribución para que continúe una economía de saqueo —con la diferencia que, luego de la implantación del BA, son pocos los que pueden participar en ella y muchos los que deban soportarla.

## NOTAS

1. Juan C. de Pablo, *Política antiinflacionaria en Argentina, 1967-1970*, Amorrortu Editores, Buenos Aires, 1971.
2. Cf., esp., Guillermo Flichman, *La renta del suelo y el desarrollo agrario argentino*, Siglo XXI, México DF, 1977.
3. Guillermo O'Donnell, "Reflexiones sobre las tendencias generales de cambio en el Estado burocrático autoritario", CEDES/GE. CLACSO nº 1, Buenos Aires, 1976.
4. Cf., esp., Lucio Reca y Ernesto Gaba, "Poder adquisitivo, veda y subtítulos: un reexamen de la demanda interna de carne vacuna en la Argentina, 1950-1972", *Desarrollo Económico*, nº 50, julio-setiembre 1973, pp. 333-346.

5. Cf., esp., Roberto Frenkel y Guillermo O'Donnell, "Los programas...?", *op. cit.*
6. Calculado de datos de FIEL, *Las empresas extranjeras en la Argentina*, Buenos Aires, 1971. Datos deflacionados por el Índice de precios mayoristas nacionales.
7. Juan Sourouille, *El impacto de las empresas transnacionales sobre el empleo y los ingresos: el caso de la Argentina*, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 1970, y "La presencia y el comportamiento de las empresas extranjeras en el sector industrial argentino", *Estudios CEDES*, nº 2, Buenos Aires, 1978.
8. Juan Sourouille, *op. cit.*

## CAPÍTULO V

## ÉXITOS ECONÓMICOS Y PROBLEMAS POLÍTICOS

1) *Problemas políticos durante la normalización*

He resumido las principales características de la política económica iniciada en marzo de 1967. Tenemos ahora que examinar algunos acontecimientos de la coyuntura política.

El 5 de marzo de 1968 —al comienzo de lo que, como acabamos de ver, iba a ser el año triunfal del programa de Krieger Vasena— Onganía reunió a “sus” funcionarios y les impuso “el gran reto”. Los exhortó a ser “hombres más que comunes” y, en el mejor estilo militar, les impuso públicamente tareas con plazos fijos de cumplimiento. El tono —y la premisa que evidentemente subyacía a esto— era la del jefe que, exclusivo responsable de la marcha del proceso, tiene derecho a exigir de hombres vistos como sus transitorios colaboradores, que le rindieran cuentas y se pusieran a la altura de una tarea revolucionaria, implicando claramente que no pocos de ellos no lo estaban \*. El episodio dio lugar

\* Esta alocución surgió de una evidente insatisfacción por la escasa ejecutividad del desempeño de varias reparticiones estatales y por el lento avance de la “racionalización administrativa” —“El funcionamiento actual del Estado es caótico”, razón por la cual “hay que abocarse de inmediato a darle la moderna funcionalidad que el país exige”—, parte de lo cual era expresar públicamente dicha insatisfacción y asignar cometidos con fechas perentorias de cumplimiento a sus más altos funcionarios. Onganía, texto en *La Nación*, 6 de marzo de 1968, pp. 1-4.