

PROGRAMA PARA UN ESTUDIO DE LA ECONOMIA ARGENTINA*

ARTURO FRONDIZI

Buenos Aires

LA necesidad de conocer y resolver los problemas de la economía argentina ha trascendido del círculo de los especialistas para transformarse en un deber nacional. Por eso me he decidido a exponer, a través de un programa para el estudio de nuestra economía, inquietudes comunes que buscan un cauce por el cual pueda marchar el progreso nacional.

1.—El problema económico en la vida de la nación y del hombre argentino

Si nos asomamos a la vida argentina nos encontramos con dos grandes realidades: la Nación, como entidad general que a todos nos abarca y el hombre como unidad básica. Nación e individuo, dentro del ámbito cultural de conjunto, tienen problemas espirituales, políticos, sociales y económicos.

Para destacar la importancia del problema económico en la vida de la Nación y del hombre argentino, no hace falta tomar partido en la disputa teórica empeñada para determinar la influencia de la economía sobre la moral, la política y el derecho, sino que basta examinar la situación desde un punto de vista objetivo. La República Argentina viene luchando por la formación de una economía nacional propia, que no la haga depender, como condición de existencia, de las importaciones y exportaciones, y viene también luchando por una economía popular libre de todo monopolio, que permita a sus

* Disertación pronunciada por el diputado argentino Dr. Arturo Frondizi en el Salón de Actos de "La Prensa". Buenos Aires.

ECONOMIA ARGENTINA

habitantes gozar de las condiciones materiales a que tienen derecho de acuerdo con el adelanto del país y de la técnica. Doble aspiración cuya finalidad puede resumirse en el concepto de emancipación económica de la Nación y emancipación económica del individuo.

Si la República Argentina, como país, y sus habitantes, como hombres, tienen derechos que ejercer y un destino que cumplir, las condiciones materiales de vida son decisivas, pues de ellas dependen, en gran parte, el desarrollo de la cultura y de la vida espiritual. Todos los planes de transformación del país y de dignificación de sus habitantes, presuponen un cambio de las condiciones económicas en que nos desenvolvemos, pues es muy difícil inculcar normas educativas, principios morales, hábitos de trabajo, a personas que no gocen de un nivel mínimo de vida.

Desde la guerra de 1914 y especialmente desde la iniciación del segundo gran conflicto mundial, se ha dado en decir que el problema del hombre moderno es la llamada "cuestión social" que se resolverá por la vía de una legislación reguladora de las relaciones económicas, a la que también se llama "Legislación social."

Pero en el fondo de la "cuestión social" no hay más que una típica cuestión económica. Por eso, el grado de adelanto de la legislación social está inevitablemente condicionado por el grado de desarrollo de la economía, pues una economía atrasada no permite una legislación social adelantada. La legislación puede ser útil para procurar un reparto equitativo de la producción nacional, pero por sí sola no puede aumentar el total de esa producción que depende del perfeccionamiento técnico y económico.

Por otra parte, la legislación social puede mitigar las injusticias de determinado sistema económico, pero si ese sistema es en el momento actual intrínsecamente injusto, la solución definitiva solamente se la encontrará cambiando el propio sistema económico. Si a ello se agrega que el manejo de los resortes económicos nacionales permitió orientar la vía política, social y cultural, podemos decir que

EL TRIMESTRE ECONOMICO

la solución de los problemas económicos es una etapa indispensable en la formación definitiva de la nacionalidad.

II.—*Esbozo de la evolución económica nacional*

La situación actual de la economía argentina es el resultado de una evolución que continúa en pleno desarrollo, de modo que, al considerar el presente, no hay que olvidar que hubo un pasado y que habrá un futuro. Este principio debe ser recordado permanentemente, pues las estructuras económicas actuales, que pueden parecer más o menos inmutables, no son más que formas históricas concretas en permanente transformación, como todo lo que sea resultado de la actividad humana.

Para iniciar el estudio de los problemas económicos del país hay que tener en cuenta los problemas de lugar, de momento y de grado general de desarrollo. Sin esa consideración, los principios teóricos generales, tan indispensables para abordar el conocimiento de nuestra realidad, pueden inducirnos a error, considerando soluciones convenientes a algunas que pudieron serlo en otra época o que pueden serlo en sociedades con distinto desarrollo económico. A su vez, al estudiar a los hombres y a las instituciones del pasado debe también tenerse en cuenta tal principio, para no incurrir en el error de juzgarlos con el criterio y las necesidades actuales.

La sanción de la Constitución Nacional (1853-60) que reconoce las libertades individuales y en primer plano la económica, asegura las condiciones políticas y jurídicas para impulsar nuestro desenvolvimiento material.

Los productos del campo que habían sido desde el pasado la base de nuestra vida económica, continuaron ocupando un rango destacado.

La población aumenta, especialmente por los aportes inmigratorios y aparece la necesidad de los medios de transporte técnicamente más adelantados que los primitivos. De 1.737,076 habitantes que

ECONOMIA ARGENTINA

arroja el primer censo nacional en 1869, pasamos 26 años después a los 3.954,911 habitantes (segundo censo 1895) y 19 años después estamos ya en 7.885,237 (tercer censo 1914), para sobrepasar actualmente los 14 millones.

Los ferrocarriles, que se inician en 1857 con 10 kms. de vías férreas, crecen al principio lentamente y en 1880 han llegado a los 2,516 kms. para pasar, de 10 en 10 años, a 9,432 kms. (1890); a 16,563 kms. (1900); a 27,994 kms. (1910) y a 33,884 kms. (1920), llegando finalmente a más de 42,000 kilómetros.

El crecimiento de la población y los rieles que se van extendiendo por nuestro territorio, producen un aumento del precio de la tierra y la rápida ocupación privada de nuevas extensiones.

Los productos naturales que producen esas tierras exceden la capacidad de consumo o mejor dicho, exceden la capacidad adquisitiva de nuestro pueblo y como otros países del mundo los requieren, crecen nuestras exportaciones, al mismo tiempo que aumentan las importaciones de artículos manufacturados.

El desarrollo general de la potencialidad económica y las perspectivas favorables que ofrece el país, atraen los capitales extranjeros que se vuelcan en la economía y finanzas de la Nación (ferrocarriles, empréstitos, bancos, frigoríficos, etc.).

Todos estos factores van configurando la estructura económica nacional, sin que uno pueda ser considerado causa y otro efecto, pues existe una evidente influencia recíproca de todos y cada uno. Sin embargo, la forma en que se realiza la apropiación privada de la tierra y el control que ejerce el capital extranjero, especialmente desde los ferrocarriles, dan una fisonomía propia a nuestra economía, orientando el sentido de nuestro desarrollo material y ejerciendo influencia sobre el curso de los acontecimientos políticos.

Los propietarios de la tierra tenían naturalmente interés en la venta de los productos de la misma —carne y granos—, con cuyo precio podían adquirir los artículos manufacturados de procedencia extranjera que necesitasen. A su vez los inversionistas extranjeros,

EL TRIMESTRE ECONOMICO

propietarios de los únicos medios de transporte que existían, con influencia en el manejo del crédito y en las orientaciones gubernativas, tenían interés en llevarse nuestros productos naturales, y en vendernos los artículos manufacturados que producían sus países de procedencia. Esta coincidencia de intereses puede explicar las dificultades de nuestro desenvolvimiento industrial, pese a las cuales el crecimiento económico general y factores circunstanciales producen un incremento de la incipiente manufactura argentina. Basta recordar que de 475 millones en que fué avaluado el capital de la industria en el censo de 1895, pasamos a los 4,305 millones en 1935.

Pero para llegar al actual desarrollo de la industria, ésta tiene que luchar con los dos sectores económicos indicados: y como toda industria en formación necesita acumular capital, recurre a bajos salarios y largas jornadas.

Nace así, en el proceso económico general, un nuevo factor: las organizaciones obreras que luchan precisamente por aumentar los salarios y disminuir las jornadas. Tomando como número índice 100 en el año 1929, resulta, que en 1913 el costo de la vida era 76.49 y el salario real de los obreros que estuvieron en huelga era de 54.66, acentuándose esa diferencia en años sucesivos hasta llegar a una mayor desproporción: para hacer frente a un costo de la vida de 142.63 el salario real medio de los obreros en huelga era de sólo 54.99 (año 1920).

Dentro de la evolución económica nacional, no puede dejar de mencionarse el desarrollo de la urbanización, y dentro de éste, el proceso de crecimiento de Buenos Aires que acentúa un desequilibrio económico y cultural ya existente. La metrópoli, de 187,346 habitantes en 1869, pasa a 1.575,814 en 1914; para llegar a más de dos millones y medio en la actualidad.

Como resultado del crecimiento de la población de las ciudades se hace posible la aplicación de los adelantos técnicos, surgiendo los problemas de los servicios públicos urbanos: gas, tranvías, electricidad, etc.

ECONOMIA ARGENTINA

Posteriormente aparece en la ciudad y se extiende al campo el automotor, con el que nace el problema del petróleo y de los caminos.

Cuando se estudia la economía argentina, ya sea para conocer su pasado, determinar su presente o estructurar su futuro, no hay que olvidar algunos puntos de vista muy importantes. Argentina no ha sido, no es y no será un país aislado del mundo, sino que política, económica y culturalmente forma parte de un orden mundial; integra el continente americano y tiene intereses comunes con las naciones iberoamericanas, especialmente con las limítrofes.

A su vez, si desde un punto de vista nacional existe unidad del problema económico argentino, es preciso no olvidar las peculiaridades de las distintas regiones y los hombres que viven en las mismas, puesto que no puede encararse de la misma manera la situación de los habitantes de Buenos Aires y sus alrededores, con una capacidad económica calculada en mil, que la situación de los habitantes de algunas provincias del Norte cuya capacidad económica no llega a cien.

III.—*Los dos resortes vitales*

La posesión de la tierra y la orientación que toman las inversiones extranjeras (especialmente los servicios públicos) sirven, según se ha dicho, de hilo conductor para el conocimiento de la evolución económica nacional. Y en la actualidad, aun cuando aparecen otros factores, siguen siendo dos resortes vitales que deben tenerse en cuenta para acelerar la formación de una fuerte economía nacional y popular.

Por eso nuestro estudio, necesariamente, debe comenzar por esos dos grandes problemas —agrario y servicios públicos— que son dos brazos que tanto pueden servir para construir como para ahogar la economía argentina.

Problema agrario: Si los problemas relacionados con la posesión y trabajo de la tierra tienen importancia en cualquier nación del

EL TRIMESTRE ECONOMICO

mundo, en la República Argentina adquieren un significado especialísimo por la enorme extensión de su territorio: 279 millones de hectáreas —de las cuales el 54% son aptas para la agricultura y ganadería— y por el volumen que tiene la producción agropecuaria en relación al total de nuestra producción.

La necesidad perentoria de dar solución al problema agrario se agudiza por la despoblación del campo y la consiguiente concentración de habitantes en las ciudades: en 1869 el 67% de la población vivía en el campo y el 33% en las ciudades, proporción que se invierte en la actualidad arrojando un 26% para el campo y un 74% para la ciudad.

Este fenómeno tan reiteradamente señalado obedece a múltiples causas, pero conviene indicar algunas para destacar la importancia del problema agrario: falta de acceso a las mejores tierras si no es con el pago de un precio demasiado alto; carencia de medios para trabajar (créditos, máquinas, etc.); inseguridad en la tenencia de la tierra; incertidumbre sobre la venta de los productos; inexistencia en el campo de los adelantos técnicos, comodidades y posibilidades que brinda la ciudad.

Es necesario que todos los argentinos se convenzan que sin reforma agraria no existe posibilidad de dar solución a nuestros problemas económicos. Y asimismo que no habrá reforma agraria —sino intento unilateral— si no se contempla la totalidad de los factores que integran este concepto, entre los cuales deben tenerse en cuenta:

- 1) Tenencia de la tierra.
- 2) Régimen de explotación de la tierra.
- 3) Comercialización de los productos de la tierra.
- 4) Factores humanos.

1) El problema de la *tenencia de la tierra* plantea toda una serie de cuestiones que giran alrededor de las siguientes:

a) Actual distribución de la tierra (propietarios, arrendatarios, tierras públicas, pequeña y gran propiedad, etc.).

ECONOMIA ARGENTINA

b) Actual tipo de propiedad privada de la tierra y todas sus consecuencias: renta, régimen de arrendamiento, etc.

Sin ánimo de adelantar soluciones, debe decirse que no se puede plantear como criterio de política económica actual la supresión de la propiedad privada de la tierra; pero también debe decirse que la forma en que está distribuída es contraria a los intereses nacionales. La tentativa de subdividir toda la tierra argentina entre pequeños propietarios no es más que una ilusión irrealizable y, aun siendo posible, sería en muchos aspectos una solución antieconómica y anti-progresista. Por esto, sin perjuicio de facilitar la adquisición de la propiedad rural y de fomentar la propiedad de las cooperativas, deben buscarse otros rumbos, entre los cuales señalo dos:

a) Absorción de la renta no ganada, por la vía del impuesto progresivo a la tierra libre de mejoras.

b) Extensión del dominio público sobre la tierra, ya sea por la Nación, las provincias o los municipios, para ser entregada al trabajo individual o cooperativo, por la vía del arrendamiento vitalicio (Art. 63 de la Ley 12,636 y Decreto 10837/46). No hay que desconocer que subsistiendo el régimen de propiedad privada existirá una tendencia natural del arrendatario a hacerse propietario, pero de cualquier modo, como no hay posibilidad económica de que todos los hombres que trabajan la tierra sean propietarios, es útil un sistema que tienda a eliminar el actual régimen de arrendamiento común, asegurando la tenencia de la parcela que trabaje.

2) El régimen de la *explotación del campo* tiene también toda una serie de aspectos relacionados con las instrumentos de labranza, semillas, grado de instrucción agrícola, rotación de cultivos, diversificación de la producción, relación entre ganadería y agricultura, etc. Pero existe además un problema básico ligado al régimen de tenencia, que es el de la explotación individual, pues prácticamente se desconoce en el país la explotación cooperativa, o la colectiva sobre la tierra de propiedad estatal. El gran interrogante que se abre

EL TRIMESTRE ECONOMICO

en este último aspecto, es si conviene mantener en forma exclusiva la explotación individual o si sería útil abrir otras posibilidades.

Con el sistema de la explotación individual, salvo en el caso de grandes capitales, los progresos técnicos llegan muy lentamente, resultando imposible la ejecución de planes modernos como los relacionados con la electrificación del campo. Debe, no obstante, mantenerse abierta la posibilidad de la explotación individual, ya sea sobre tierras de propiedad del que la trabaja o tomadas en arrendamiento vitalicio o sobre la base del arrendamiento común. No hay que pensar en una tentativa de imponer, mediante una sanción del poder público, la explotación cooperativa o colectiva del campo. Pero, coexistiendo con la explotación individual, debe ensayarse la creación de grandes establecimientos de campo —verdaderas aldeas agrícolas— en que se combine la estancia, la granja y el centro poblado, que adquirirían una gran autonomía económica, especialmente en materia alimenticia, pues producirían todo lo necesario para el consumo. Estos ensayos, que deben hacerse sobre tierra propiedad del Estado o de cooperativas de productores, permitirían la existencia de todos los servicios públicos, de establecimientos de sanidad y educación, de diversiones, de grandes estaciones de máquinas agrícolas, etc.

El éxito de una tentativa de esta clase implicaría la iniciación de una nueva etapa en las explotaciones agrarias, que sería de resultados muy benéficos para el país y para la elevación del nivel de vida del hombre del campo, solucionando, no solamente los problemas técnicos y de convivencia, sino el propio problema psicológico del campesino, en el que se acentúa cada vez más el deseo de alternar con sus semejantes y de gozar de los beneficios y atracciones de los centros poblados. Este tipo de ensayo es imprescindible en las zonas más atrasadas, pues el parcelamiento y entrega de la tierra al trabajo individual no sacaría al campesino del atraso económico ni cultural en que vive.

ECONOMIA ARGENTINA

Como la chacra individual significó un progreso frente a la estancia, el gran establecimiento de tipo cooperativo podría inaugurar una nueva época para el trabajador agrario.

3) La tenencia de la tierra y su forma de explotación son aspectos fundamentales, pero no tiene menos importancia el destino que se dé al producto de la tierra, ya que el hombre de campo consume una ínfima parte de estos productos, destinando el resto a la venta. Es el gran problema de la *comercialización* o sea de la obtención de precios remunerativos, lo que depende, entre otras causas, de los mercados internacionales; del mercado interno, cuya importancia aumentará si se corrige el infraconsumo de nuestra población; del fomento de la industrialización de los excedentes; etc. Muchos de los inconvenientes pasados y presentes podrían evitarse entregando la comercialización a asociaciones de productores bajo el control del Estado que, al mismo tiempo que desterrarán la actuación de los monopolios privados, evitarán que cuando el Estado intervenga en la comercialización, absorba, como ha sucedido muchas veces, gran parte de las utilidades que corresponden al campesino.

4) El último factor que deseaba destacar es el humano, que tiene aspectos tan diversos. Jurídicamente pueden establecerse como categorías las de propietarios, arrendatarios y dependientes (mayordomos, empleados, peones), pero desde un punto de vista económico y social dichas categorías no tienen gran significado. No tiene el mismo significado la gran empresa agropecuaria que el pequeño colono que trabaja la tierra, aunque ambos sean propietarios; no es lo mismo el gran latifundio improductivo que el campo cubierto de ganado o de grano. Los distintos tipos de arrendamiento, las distintas zonas del país, la importancia económica de la explotación agrícola, no son más que algunos de los tantos matices que debe tener en cuenta toda legislación agraria que se proyecte. En el campo, más que en otros sectores de la economía, la legislación puede producir efectos imprevistos: así, toda norma que obligue a conceder al peón de campo las comodidades a que tiene derecho, produciría,

EL TRIMESTRE ECONOMICO

aplicada estrictamente, la desaparición del pequeño colono, propietario o arrendatario, puesto que carece de la posibilidad económica de dar lo que ni él mismo goza. En cambio, los grandes propietarios de la tierra podrían ajustarse a cualquier norma de ese tipo. Pero, como a pesar de los efectos que pueda producir, la legislación de protección del trabajador rural es indispensable, debe ir acompañada de una reforma agraria de fondo para contrarrestar la concentración de la propiedad de la tierra que se produciría.

Si tuviera que resumir en un concepto los fines de la reforma agraria, repetiría la demanda de nuestro trabajador del campo: acceso libre a la tierra para todo el que quiera trabajarla.

Servicios públicos

Si la reforma agraria es un resorte vital, también lo es el servicio público. Como principio general puede decirse que el servicio público tiende a la satisfacción de necesidades colectivas, pero cuando le damos categoría de resorte vital nos referimos especialmente al servicio público que además de satisfacer una necesidad general sirve para impulsar o detener el desarrollo de determinado sector económico o de determinada zona. Es lo que ha ocurrido durante muchos años con el régimen ferroviario y lo que ocurre con la energía, tan indispensable para el desenvolvimiento industrial. Transporte y energía son, pues, verdaderos instrumentos de gobierno y grandes resortes para la estructuración de nuestra economía.

El primer problema de los servicios públicos es resolver si deben ser prestados por el Estado (nación, provincia o municipio) o delegados en particulares conforme al régimen de las concesiones. En la actualidad existen distintas formas de prestación —concesiones, sociedades mixtas, estado y cooperativas— pero la característica esencial es que los servicios públicos más importantes son prestados por capitales privados extranjeros. Esta última circunstancia es de mucha trascendencia, pues al encarar una solución para los servicios

ECONOMIA ARGENTINA

públicos, hay que tener en cuenta que son un caso especial del régimen general de inversiones extranjeras radicadas además en frigoríficos, bancos, créditos, tierras, industria, comercio, seguros, etc.

Examinemos las distintas formas de prestación de estos servicios.

1) El régimen más común en la Argentina es el de la concesión y está regulado, en la mayor parte de los casos, por los respectivos contratos o por disposiciones especiales, aunque en la práctica la fiscalización del servicio público ha sido casi nula. Si este sistema se mantiene, será preciso dictar una ley que regule el régimen general de las concesiones de acuerdo con las modernas enseñanzas de la ciencia y del derecho de la administración.

Como principio general soy contrario al mantenimiento de esta forma de prestación del servicio público. Podría demostrar cómo parte de la deformación económica del país se debe a una mala política del transporte: podría recordar el papel corruptor que las grandes empresas de servicios públicos han desempeñado en la vida argentina, y podría también referir la tendencia universal contraria a la subsistencia de este sistema privado. Pero hay además razones de fondo: si el servicio público debe satisfacer necesidades colectivas y servir de instrumento de gobierno para orientar el desarrollo económico, el lucro no debe ser finalidad principal sino mera posibilidad accesoria. Y sin lucro no puede haber empresa privada. El servicio público en manos del país puede permitir no solamente su abaratamiento, sino su utilización como factor de fomento del progreso económico-cultural. Cuando está en manos privadas, el servicio público llega solamente adonde la densidad de población y el desarrollo material le asegure una retribución y en cambio debe llegar, muchas veces, más allá, para crear centros poblados, industriales, etc.

2) Como solución intermedia se viene pregonando el régimen de la sociedad mixta en que el Estado y los capitales privados actúan en común. Tampoco soy partidario de este régimen para la presta-

EL TRIMESTRE ECONOMICO

ción del servicio público, pudiendo en cambio ser utilizado, como excepción, para otras actividades económicas en que el Estado colabore con productores. Los servicios públicos pueden, en cambio, prestarse por el Estado y los usuarios.

La sociedad mixta, —del Estado con el capital privado— que implica una desnaturalización de las funciones del Estado, deja en pie el problema del lucro y reúne en sí los inconvenientes de la empresa privada y los de la explotación estatal. La circunstancia de que el capital privado tenga minoría en acciones está, desde luego, muy lejos de significar una garantía frente a la posibilidad de torcer, por cualquier medio, las decisiones de los funcionarios que representan al Estado.

Los capitales extranjeros, desde que inician en el país su actividad en materia de servicios públicos, adoptan exclusivamente el régimen de la concesión, pero en los últimos tiempos comienzan a inclinarse hacia la sociedad mixta, coincidiendo —extraña coincidencia— con la reducción de las utilidades que obtienen de las explotaciones; con la creciente fiscalización oficial sobre capitales, tarifas y servicios; y con la demanda cada vez más generalizada de la nacionalización. La sociedad mixta viene a ser entonces el medio de compensar utilidades y de evitar la nacionalización. Puede ser que, después de casi un siglo de concesiones, se intente otro siglo de sociedad mixta. En esta forma, los capitales extranjeros que manejando los servicios públicos obraron libremente, puesto que el Estado no realizaba el control que debía, tomarían más poder al entrar a formar parte, prácticamente, de la estructura del Estado.

Aun cuando ya existían en el país algunas sociedades mixtas, la tendencia favorable a estas instituciones se advierte en la fundación del Banco Central (Ley 12,155); en la Ley 12,161 sobre régimen legal de las minas de petróleo e hidrocarburos flúidos; en la creación de la Corporación de Transportes de la Ciudad de Buenos Aires (Ley 12,311); en las ordenanzas del servicio eléctrico de esta misma ciudad (Nº 8028-8029) en que se prevé la sociedad mixta

ECONOMIA ARGENTINA

para cuando termine la prórroga de las concesiones; en la Ley que crea la Dirección de Fabricantes Militares (Ley 12,709); en la empresa mixta de transporte aéreo que se prevé en el Decreto 9358 de 27 de abril de 1945 y que se organizan en la práctica (Decretos 34682/45 y 4157/46). Finalmente el Decreto-Ley N° 15,349 del 28 de mayo de 1946 crea un régimen jurídico permanente para las sociedades mixtas sin ninguna de las garantías que deben adoptarse, pues ni siquiera incorpora las previsiones del Art. 8 de la Ley 12,709 que prohíbe constituir sociedades mixtas con empresas que dependan o formen parte de otras sociedades, *trusts* o *holdings* que posean intereses similares en el extranjero.

3) Frente a las dos formas que se han indicado aparece la llamada política de nacionalización que consiste en la prestación del servicio público por el Estado o por órganos económicos autárquicos. Como considero que ésta es la mejor solución, me detendré a formular algunas aclaraciones.

“Nacionalizar” en el sentido amplio y poco preciso en que se emplea este vocablo, no significa transformar los capitales privados extranjeros, en capitales privados argentinos, sino contraponer al concepto de capital o actividad privada el concepto de “nación” empleado como sinónimo de sociedad o colectividad. También hay que advertir que esta titulada política de nacionalización no debe implicar necesariamente la entrega de los servicios públicos a la llamada entidad “nación” o más bien al “gobierno federal” que a la postre vendría a ser la entrega al Poder Ejecutivo Nacional. En materia económica como política y cultural, nuestro federalismo y nuestras comunas deben ser respetadas, pues provincias y municipios, como grupos históricos y humanos, con tradiciones e intereses comunes, tienen en sí mismos una gran fuerza de creación que les fué reconocida al estructurarse nuestro régimen institucional.

La política de nacionalización contiene una serie de peligros y plantea una serie de problemas que no deben ocultarse; la centralización estatal que lleva a una hipertrofia del poder federal; la

EL TRIMESTRE ECONOMICO

burocratización de aspectos económicos que exigen actividad creadora; nivel de eficiencia y finalmente la desviación por la vía de la política electoral.

Como veremos en seguida, la política de nacionalización requiere resguardos de orden económico y jurídico, pero su resultado en beneficio del país está íntimamente ligado al progreso cultural y al sentido de responsabilidad de gobernantes y gobernados.

El primer problema que aparece para convertir un capital privado en capital público es el del precio que ha de abonarse por los bienes. Para cumplir el deseo de la nacionalización no se debe pagar cualquier suma, sino la que realmente corresponda, teniendo en cuenta los costos reales de adquisición y las amortizaciones pertinentes conforme al régimen de tarifas, a las ventajas fiscales, a las utilidades obtenidas, etc.

Según los casos concretos de que se trate, habrá que considerar las posibilidades resultantes de las respectivas concesiones o de las leyes reglamentarias existentes. El problema del justo precio tiene importancia, no solamente porque no se debe pagar por los bienes adquiridos más de lo que valen, sino por los espinosos problemas que se presentarán a la República para la financiación de las compras, y que pueden llegar a crear la imposibilidad práctica de cumplir la nacionalización por falta de recursos u obligar al país a hipotecar el futuro. No hay que olvidar que si se pagan altos precios, la nacionalización, que aparece como no conveniente para los capitales expropiados, vendría en cambio a reportarles un beneficio, pues les permitiría inversiones del mismo capital en otras empresas más lucrativas, no nacionalizadas, como podría ser el transporte aéreo.

La política de expropiación de las empresas privadas, pese a los inconvenientes que puedan existir, debe cumplirse para llegar a la inmediata nacionalización de los servicios públicos más importantes: ferrocarriles y energía.

El segundo problema es el de la propiedad del servicio, pues no

ECONOMIA ARGENTINA

basta decir propiedad pública sino que es preciso determinar si esa propiedad pertenecerá a la Nación, a las provincias o a los municipios. Tampoco debe excluirse la posibilidad de que la propiedad de un servicio público pertenezca a cooperativas —como para el caso de la electricidad— o a entidades de derecho público que gocen de autarquía.

El tercer problema se relaciona con la administración del servicio público. Solamente por excepción debe estar en manos de órganos exclusivamente burocráticos; según los casos, la administración debe ser ejercida por órganos autárquicos o por cooperativas. Si se crean órganos especiales, deberán estar representados, además del Estado, los dos factores esenciales: *a)* obreros, empleados y técnicos que tienen a su cargo el servicio público, elegidos en forma directa por ellos mismos y no por el poder administrador. *b)* En caso de ser posible —electricidad, por ejemplo— los consumidores, elegidos también directamente por los mismos, conforme a los principios democráticos.

4) Hemos admitido la posibilidad de que las cooperativas sean propietarias o administren determinados servicios públicos. No hay que incurrir en el error de hacer de la política de nacionalización, en el sentido en que ha sido expuesta, un medio para destruir las cooperativas sino que una y otra deben completarse, según la naturaleza del servicio de que se trate. La cooperación representa un progreso para cualquier actividad económica y el Estado debe favorecer su desarrollo.

Con nacionalización o con cooperativa se cumplirá en materia de servicios públicos un elevado fin de política económica: hacer que los servicios públicos estén en manos del pueblo para que sean instrumento del progreso argentino.

IV.—*Estado y economía*

En el examen del problema agrario y de los servicios públicos quedó ya planteada la gran cuestión del Estado —como expresión

EL TRIMESTRE ECONOMICO

de la sociedad— frente a la actividad económica. Pero por ser éste uno de los temas más candentes y en cuya solución están comprometidos conceptos básicos y toda una orientación de la política, conviene que se señalen, por lo menos, los aspectos más importantes a considerar.

Toda intervención del Estado implica una restricción de la libertad económica, de modo que para los que creemos en la intangibilidad de las libertades democráticas y espirituales se nos presenta una gran interrogante: saber si estas libertades pueden coexistir con un régimen de restricción o supresión de la libertad económica. Históricamente la supresión de la libertad económica ha ido acompañada casi siempre de la restricción de otras libertades, no obstante lo cual soy de los que creen en la posibilidad teórica y práctica de la existencia de todas las libertades en un régimen que admite la restricción de la libertad económica en favor de la creación de derechos económicos para todos los hombres.

El progreso de la técnica moderna y el desarrollo económico general están llevando al mundo al régimen de la gran empresa que crea la posibilidad del paso de la economía de propiedad privada a la propiedad pública y a la explotación colectiva o cooperativa. En Estados Unidos, que es el país con más alto desarrollo de la gran empresa, sus gobernantes han visto esta posibilidad como un gran peligro, por lo que el Primer Mandatario acaba de recomendar a su país la vuelta a la pequeña industria. No creo en el éxito de esa recomendación que significaría dar un paso atrás en el aprovechamiento de la organización técnica en gran escala. Las demandas de los sectores populares desposeídos por una parte y por otra la necesidad para los grupos poseedores de bienes de contrarrestar las crisis de la estructura económica, han llevado al Estado a una intervención cada vez más creciente. El sentido de la evolución del intervencionismo de Estado, en la economía mundial y en la Argentina, sirve para apreciar lo que significa como transformación real de las formas económicas o como vanas tentativas para detener esa trans-

ECONOMIA ARGENTINA

formación recurriendo a medidas contrarias a los intereses de la comunidad. La destrucción de productos para mantener el nivel de precios es en este sentido un ejemplo aleccionador, pues si puede servir para aumentar la riqueza de los poseedores de esos productos, produce una disminución efectiva de riqueza. Debe, pues, estudiarse en cada caso la repercusión de las medidas intervencionistas sobre la economía general.

Para una solución práctica que tienda a establecer una línea de política económica útil para el país, hay varios aspectos que no pueden descuidarse: *A)* El Estado no debe dejar que intereses privados manejen resortes vitales de la economía que pueden orientar el desarrollo nacional, para lo cual debe proceder a nacionalizarlos (servicios públicos, fuentes de energía natural, explotación de petróleo, etc.). *B)* Dentro del actual grado de desarrollo del país y de la técnica, la iniciativa privada y el principio de la competencia son en muchos aspectos insustituíbles, por lo cual en los sectores no nacionalizados debe regir como norma la libertad de producción y comercio, limitada por una legislación social que proteja al hombre “desde la cuna hasta la tumba” y por un régimen que grave el exceso de utilidades. Nacionalícese lo que debe nacionalizarse pero no se trabee con reglamentos inútiles o con obstáculos burocráticos el poder de iniciativa individual que puede ejercerse con gran utilidad para el país en muchos sectores económicos. Pero para que exista libertad de producción y de comercio, no basta que el Estado se abstenga de intervenir, pues la economía moderna conoce la existencia de grandes concentraciones de capital que al crear monopolios privados destruyen la vigencia del principio de libre competencia. Frente a esta forma de “estatismo privado” que se sustituye a la voluntad de la colectividad, el Estado no debe permanecer indiferente y cuando el monopolio privado sea consecuencia necesaria de una exigencia técnica, no queda otro camino que la nacionalización, pero cuando sea el fruto de un concierto doloso de intereses, hay que procurar su destrucción por la vía de la legislación represiva.

EL TRIMESTRE ECONOMICO

C) El Estado debe prestar a las clases económicamente débiles todo el apoyo necesario para que alcancen un nivel más elevado. Debe hacerlo por justicia, ya que el obrero es un hombre y no un instrumento de producción. Debe hacerlo por conveniencia nacional, ya que la miseria es un obstáculo para el progreso; porque el más alto nivel de vida de la población asegura un aumento en la capacidad adquisitiva y porque sin una clase obrera bien alimentada, bien vestida y capacitada técnicamente el país no adelantará.

D) Cuando sea necesario regular determinada actividad económica o para la permanente tarea de planificación, no debe recurrirse a creaciones burocráticas que como norma tienden a centralizar, cuando lo que hace falta es descentralizar, sino a órganos flexibles integrados por productores y consumidores, desde luego elegidos por los propios interesados con los procedimientos de la democracia representativa, lo que traería una saludable movilización de todos los sectores económicos. Esto se relaciona con la necesidad de crear un Consejo Económico Nacional. Se evitaría así el intervencionismo inorgánico e improvisado que, orientado hacia la defensa de intereses de pequeños sectores, consideró solamente situaciones de emergencia.

El intervencionismo de Estado, ya sea por la vía de la nacionalización o de la regulación de determinadas actividades económicas, plantea una serie de problemas de gran significado. El primer y gran problema está relacionado con el ejercicio del poder político, pues no es lo mismo que sea ejercido por representantes legítimos del pueblo o por determinadas clases o grupos sociales privilegiados. En otras palabras, hay que saber quién "dirige" la economía para saber a favor de quién la "dirige", pues como ya se ha dicho no hay ejemplo de que una clase cualquiera en posesión del poder se haya servido de este poder en favor de las demás clases sociales. Quedan en pie problemas importantes que me limito a señalar: Los del intervencionismo frente a la democracia; frente al régimen parlamentario; frente al régimen federativo; frente al régimen munici-

ECONOMIA ARGENTINA

pal; frente a la constitución y frente a la legislación de fondo. Y también el problema de la protección de los administrados que frente a un poder público, cuyas atribuciones crecen cada día, exige la vigencia de normas jurídicas estables.

V.—Índice de problemas

He cumplido ya la tarea que me proponía de indicar la orientación de un programa de estudio, pero antes de terminar deseo recordar que no se puede penetrar en el conocimiento de nuestra realidad económica sin estudiar los principios teóricos de la economía política. Con ese punto de partida se pueden abordar los grandes capítulos del programa de estudio, que también presupone conocer el medio geográfico argentino y la historia económica nacional, ubicándola dentro del proceso mundial.

Los grandes problemas de la población, el régimen de tenencia de la tierra, la ganadería, la agricultura, la riqueza minera, el desenvolvimiento de la industria, el comercio exterior, el comercio interior, las comunicaciones, el régimen financiero y el régimen jurídico de la economía, son etapas de un programa cuyo conocimiento deben intensificar todos los argentinos si aspiran a resolver los problemas de nuestro futuro económico.

Después de haber hablado con cierta extensión del problema agrario, de los servicios públicos y del intervencionismo de Estado, no puedo dejar de señalar cuánta esperanza tiene puesta el país en el desarrollo de la industria. Todo plan de independencia económica nacional o de elevación del nivel de vida de la población está ligado al incremento de la industria. La República Argentina no acepta ser simple productora de materia prima, sino que aspira a que sus máquinas industrialicen esa materia prima; para que en un mañana podamos instaurar las más altas formas de la industrialización moderna. Queremos industrializarnos, no para aislarnos sino para desarrollar al máximo todas las posibilidades naturales y humanas del país. Queremos, en fin, industrializarnos porque la

EL TRIMESTRE ECONOMICO

industria representa una etapa civilizadora del progreso, ya que para el hombre argentino significa un ascenso económico, social y cultural.

Para llegar a esa industrialización debemos estar dispuestos a sacrificar todo lo que sea necesario, menos el nivel de vida de los trabajadores. Impulsemos la producción, aprovechando todos los adelantos modernos, asegurando una buena organización del trabajo y aumentando la capacidad técnica del obrero, pero no permitamos que el total de la producción nacional sirva para aumentar el patrimonio de pocos, cuando ella es fruto de la labor de todos.