

# INFORME PRELIMINAR ACERCA DE LA SITUACIÓN ECONÓMICA DE ARGENTINA \*

*Raúl Prebisch*

## I

### PLANTEAMIENTO GENERAL DEL PROBLEMA

1.—La Argentina atraviesa por la crisis más aguda de su desarrollo económico; más que aquella que el presidente Avellaneda hubo de conjurar “ahorrando sobre el hambre y la sed” y más que la del 90 y que la de hace un cuarto de siglo, en plena depresión mundial. El país se encontraba en aquellos tiempos con sus fuerzas productivas intactas. No es éste el caso de hoy; están seriamente comprometidos los factores dinámicos de su economía y será necesario un esfuerzo intenso y persistente para restablecer su vigoroso ritmo de desarrollo.

Ese esfuerzo puede y debe cumplirse. Pero hay antes que disipar perturbadoras ilusiones. El país aspira a seguir aumentando intensamente sus consumos sin haber acrecentado su producción en la medida suficiente para lograrlo. El producto por habitante<sup>1</sup> en lo que va del presente año es apenas superior en 3,5 % al de hace diez años y para lograr un consumo superior al producto, la Argentina está contrayendo imprudentes deudas exteriores y prosiguiendo un serio proceso de descapitalización.

2.—El país tiene una bien probada potencialidad económica que tendrá que aprovechar eficazmente a fin de acelerar el ritmo de su producción y satisfacer así sus crecientes necesidades de consumo popular, imprimiendo así a su desarrollo económico un fuerte sentido social. Poderosos obstáculos se oponen momentáneamente a ello. Primero, no es posible acrecentar las importaciones de las materias primas y combustibles requeridos por un ritmo más activo de producción. Segundo, este mayor ritmo requiere importaciones de maquinarias y equipos: la precaria situación de cambios no permite acordar permisos para la importación de estos bienes de capital. Tercero, aun cuando estos bienes pudieran importarse en cifras cuantiosas, no habría fuerza motriz suficiente para accionar las maquinarias y equipos, debido a la grave crisis de energía. Y cuarto, la producción acrecentada no podría moverse por la notoria descapitalización del sistema de transportes: el

\* Véase en nuestra sección de Documentos los planes de recuperación económica, presentados por el Dr. Prebisch al gobierno de Argentina el 7 de enero del presente año.

<sup>1</sup> En este informe se usa la expresión “producto por habitante” como equivalente a su ingreso, para no entrar en distinciones técnicas que no serían aquí pertinentes.

consumo excesivo se ha hecho también a expensas de inversiones básicas de capital.

3.—La precaria situación de divisas se manifiesta este año en un déficit de balance de pagos estimado en unos 186 millones de dólares. Agregando este déficit a compromisos de años anteriores, se llega a una deuda exterior de unos 757 millones de dólares a fines del año en curso, formada por compromisos perentorios y de plazo relativamente corto. Frente a estos compromisos, las reservas monetarias de oro y dólares sólo llegan a 450 millones de dólares, con la posibilidad de reconstituir gradualmente unos 150 millones de dólares que el Banco Central ha debido facilitar a los bancos privados después del cierre del crédito exterior, provocado por la cesación de pagos externos en que incurrió la Argentina en 1949.

4.—¿Por qué se ha llegado a esa delicada situación de desequilibrio exterior que no permite al país acelerar el ritmo de su producción? ¿Por qué las exportaciones son insuficientes para cubrir las necesidades primordiales de importación?

Hay tres razones que lo explican: primero, en la etapa presente de su desarrollo económico la Argentina necesitaba proseguir vigorosamente el esfuerzo de industrialización; pero al hacerlo comprometió innecesariamente la eficiencia de su producción agropecuaria y arrastró las exportaciones al nivel sumamente crítico en que ahora se encuentran, agravando así las consecuencias de la evolución desfavorable de la reducción de precios del intercambio exterior.

Segundo, no se ha seguido una política acertada y previsora de substitución de importaciones, ni se han creado las industrias básicas indispensables para fortalecer la economía del país. Y tercero, no se ha dado a la explotación del petróleo nacional el fuerte estímulo que necesitaba ineludiblemente y la importación de petróleo extranjero absorbe una proporción muy exagerada de la capacidad de importación.

5.—La política económica que se ha seguido en los últimos diez años ha provocado muy serias fallas estructurales. El Estado ha tomado una influencia considerable en las inversiones de capital y no las ha sabido orientar o realizar en la forma más conveniente para acelerar el ritmo de desarrollo del país y atenuar su vulnerabilidad exterior, que ha llegado ahora a su punto extremo; además, parte de los ingentes recursos que ha tenido la Argentina después de la guerra se han malogrado en inversiones frustradas o improductivas y parte se ha dedicado a repatriaciones de deuda y capital extranjero ya existente en el país, cuando era apremiante realizar nuevas inversiones, principalmente en agricultura, transportes, energía y vivienda.

6.—Además de esta equivocada política de inversiones, se han implantado progresivamente ciertas fórmulas de intervencionismo estatal

que han pervertido burocráticamente el funcionamiento del sistema económico; y la inflación, así como el régimen de permisos de cambio y algunas medidas regulatorias, han creado fuentes espurias de beneficios que conspiran contra el desenvolvimiento regular de este sistema económico, con grave menoscabo de su eficiencia.

7.—La inflación argentina tiene un doble origen. Por un lado, los aumentos masivos de sueldos y salarios, no acompañados de aumentos de productividad. Por otro lado, la expansión del crédito bancario para cubrir el déficit en las operaciones de productos agropecuarios (4.000 millones de pesos), el déficit de transportes (2.000 millones de pesos) y las operaciones hipotecarias (4.500 millones).

8.—El país tiene grandes posibilidades para aumentar la productividad, que ha descendido sensiblemente y evitar los trastornos de la inflación de costos. Sin embargo, aumento de productividad significa tener que desplazar trabajadores a otras ocupaciones que se expanden.

Mientras el país no recupere vigorosamente su impulso dinámico, disponiendo de más maquinarias y equipos y de fuerza motriz para moverlas, no podrá aprovechar plenamente esas posibilidades de aumentar su productividad.

## II

### OBSTÁCULOS PRESENTES EN EL DESARROLLO ECONÓMICO ARGENTINO

#### DEBILITAMIENTO DEL RITMO DE DESARROLLO

El ingreso por habitante en 1955, según cálculos preliminares basados en las cifras del primer semestre de este año, es apenas superior en 3,5 % al de hace 10 años, como se desprende del siguiente cuadro, cuyas cifras están expresadas en pesos de valor constante, según los precios de 1950. Estas cifras han sido tomadas de un informe que la delegación argentina, enviada por el anterior gobierno, presentó a la VI Reunión de la CEPAL efectuada recientemente en Bogotá.

En el año 1948 el país alcanza la cifra máxima de ingreso por habitante, ayudado por factores externos extraordinariamente favorables. En seguida, el ingreso descendió hasta 1952 y volvió a crecer lentamente en los últimos años, pero dista mucho aún de aquella cifra máxima y sólo representa el insignificante crecimiento que se ha indicado, en todo un decenio.

El problema fundamental que tiene la Argentina en su economía, es alcanzar el vigoroso ritmo de crecimiento que le permiten sus grandes posibilidades y la aptitud productiva de su población. Para ello tiene que vencer poderosos obstáculos. Estos obstáculos conciernen

principalmente a la precaria posición de divisas en que el país se encuentra, a la crisis de energía y a la descapitalización de los transportes. Consideraremos brevemente estos aspectos del problema.

## VALORES DEL INGRESO

Años	Ingreso bruto nacional (Millones m\$n.) de 1950	Ingreso por habitante (\$)
1943 .....	44.497	2.991
1944 .....	49.532	3.274
1945 .....	48.028	3.121
1946 .....	54.106	3.456
1947 .....	62.654	3.930
1948 .....	65.890	4.041
1949 .....	62.757	3.750
1950 .....	62.249	3.621
1951 .....	64.046	3.632
1952 .....	59.715	3.310
1953 .....	62.971	3.423
1954 .....	65.914	3.516
1955 .....	68.550	3.588

El balance de pagos tiene un fuerte déficit: se estima que al cerrar este año este déficit llegue a la cifra de 186 millones de dólares, según se desprende de este cuadro.

## BALANCE DE PAGOS EN DÓLARES

	1953	1954	1955
Exportaciones	1.166	1.062	906
Otros renglones del activo	114	91	114
Total del activo	1.280	1.153	1.020
Importaciones	877	955	1.104
Otros renglones del pasivo	48	128	102
Total del pasivo	925	1.083	1.206
Saldo	354	70	— 186

Con este déficit, los compromisos pendientes a fines del año en curso llegarán aproximadamente a 757 millones de dólares. No podría

decirse que este monto de compromisos exteriores sea en sí mismo exagerado, dada la potencialidad económica del país; no es ello lo que ha de preocupar, sino el carácter perentorio y a plazo relativamente corto de estos compromisos, en circunstancias en que el balance de pagos está en déficit. He aquí las cifras pertinentes:

Millones de dólares	
Uso de créditos en los convenios bilaterales	233
Deuda por importación de pagos diferidos	409
Deuda al Banco de Exportaciones e Importaciones	57
Varios	58
<b>TOTAL</b>	<b>757</b>

Los vencimientos de estas obligaciones se escalonan del modo siguiente:

#### VENCIMIENTOS

1956 .....	260
1957 .....	173
1958 .....	145
1959 .....	104
1960 y siguientes .....	75

Además de estas obligaciones, hay servicios financieros atrasados cuya transferencia el Estado se comprometió a realizar y que ascienden, aproximadamente, a unos 2.000 millones de pesos, de los cuales una parte han de estar reinvertidos.

Frente a estas obligaciones exteriores de pago perentorio o a plazo relativamente corto, las reservas monetarias del país, en oro y divisas, alcanzan solamente a 450 millones de dólares, de los cuales 360 están en metálico y el resto en divisas. Se trata, sin duda, de una cantidad relativamente pequeña para las necesidades del país y habría que retroceder muchos años para encontrar una reserva monetaria de similar magnitud, salvo la mínima de 1952.

Al terminar la guerra, la reserva monetaria del país llegó a un equivalente de 1.682 millones de dólares (año 1946). La fuerte disminución que registran las cifras actuales no sólo se debe al déficit en el balance de pagos y a las repatriaciones de capital extranjero, sino también a que las reservas se han visto privadas de una masa aproximada de 150 millones de dólares, de los cuales el Banco Central ha debido desprenderse para hacer frente a las consecuencias de la cesación de

pagos exteriores en que incurrió el país en 1949. Después de la moratoria de la deuda exterior provocada por la crisis de 1890, el país había cumplido con toda puntualidad y regularidad sus compromisos exteriores. El crédito argentino figuraba entre los primeros del mundo, así en las operaciones públicas como en las negociaciones financieras privadas. Todo este prestigio, sostenido con grandes sacrificios durante la depresión mundial, se destruyó súbitamente cuando se dejó de cumplir, en forma inesperada, los compromisos emergentes de los créditos documentarios que los bancos del exterior abrían a los de este país para facilitar las operaciones de importación.

Desde aquel entonces, la Argentina vio cerrarse esta fuente de crédito y el Banco Central tuvo necesidad de facilitar cuantiosas sumas a los bancos del país, que se calculan en esos 150 millones de dólares, a fin de que tales bancos pudieran suministrar a sus clientes recursos para el pago anticipado de sus importaciones. Llegase en esta forma a una situación singular: por un lado, se realizan costosas operaciones de importación con pago diferido y por otro, el país ha debido anticipar el pago de otras importaciones en perjuicio de sus menguadas reservas monetarias.

Las importaciones de pago diferido, aparte de haber contribuido pesadamente a la acumulación inconveniente de obligaciones exteriores, han representado un apreciable recargo en los precios que tiene que pagar el país por los suministros que obtiene en el exterior. A ello también han contribuido los convenios bilaterales. Estos convenios, al fraccionar el comercio exterior en compartimientos estancos, han llevado en muchos casos a los precios a perder relación estrecha con los vigentes en el mercado internacional. Esto cuenta menos en los productos de exportación, ahora que han desaparecido las condiciones de escasez de hace algunos años, pero parece ser de significación en el precio de las importaciones. Se calcula que estos dos factores de recargo en los precios de estas importaciones, han traído consigo un encarecimiento de por lo menos 20 %. De manera que la relación de precios del intercambio exterior argentino que ha empeorado por factores internacionales ajenos a la determinación del país, experimenta nuevos perjuicios a consecuencia de una serie de prácticas que han menoscabado seriamente la capacidad de negociación exterior de la Argentina.

#### FACTORES QUE PROVOCARON LA CRISIS DE DIVISAS

Son tres los factores principales que han llevado a la precaria situación de divisas en que el país se encuentra actualmente: 1º) la considerable disminución de las exportaciones y el empeoramiento de sus precios relativos; 2º) la orientación de la política de industrialización,

y 3º) el aumento intenso de las importaciones de petróleo por no haber el país aprovechado eficazmente sus recursos.

En materia de exportaciones, se está sufriendo las consecuencias de una política económica que ha desalentado a la producción agraria y no ha promovido el desenvolvimiento de las exportaciones industriales.

Como es sabido, la política de cambios y precios ha privado al campo argentino de los incentivos y recursos indispensables para su tecnificación, tanto en materia de maquinarias y equipos que aumenten la productividad por hombre, como por procedimientos que acrecienten el rendimiento por hectárea. Ello ha acentuado el atraso técnico de la producción agropecuaria del país, que llama la atención a los expertos extranjeros que lo visitan, al comparar el estado que aquí impera con los adelantos registrados en otros países comparables a la Argentina.

En realidad, en la orientación de la política económica del país, desde la terminación de la guerra, no se ha tenido en cuenta este hecho de primordial significado: que había ya pasado la etapa de desenvolvimiento en que la producción podía expandirse rápidamente por la fácil ocupación de nuevas tierras. Al terminar esta etapa, se hacía necesario iniciar un esfuerzo sistemático para afrontar una nueva etapa más compleja que la anterior, a fin de aumentar intensa y persistentemente la productividad. Ello requería la conjunción de tres factores: la acción técnica del Estado, el incentivo a los productores, y los recursos que éstos necesitaban para acrecentar fuertemente las inversiones exigidas por la tecnificación.

Bastan estas cifras para tener una idea de las consecuencias de esta política. La exportación argentina, en el último quinquenio 1950-1954, ha tenido apenas un volumen físico equivalente al 64 % de lo que fue en el quinquenio anterior a la segunda Guerra Mundial. Si las cifras se calculan por habitante, compruébase que en estos años recientes, a cada uno de ellos sólo corresponde la mitad de lo que se había exportado en aquel entonces.

Es un principio bien establecido en materia de desarrollo económico, que la tecnificación de la agricultura es la base esencial de la industrialización en los países latinoamericanos en dos aspectos primordiales. En primer lugar, la tecnificación, al aumentar la productividad, permite un mejor empleo de la mano de obra, haciendo posible que una parte creciente del incremento anual de la población activa pueda dirigirse a la industria y otras actividades. En segundo lugar, al aumentar el ingreso de las actividades rurales se amplían los mercados nacionales para la producción industrial. Uno de los más graves errores de la política económica argentina ha sido el desconocer esta estre-

cha conexión entre el crecimiento industrial que es una exigencia ineludible del desarrollo económico y la tecnificación de la agricultura. No se ha dado a ésta ni los incentivos ni los recursos necesarios para proseguir su tecnificación y se le ha privado de los brazos que solamente pudieron haberse liberado con el aumento de productividad. En esta forma se ha pretendido acentuar el ritmo vigoroso que ya venía teniendo la industrialización desde la crisis mundial, sin ampliar sus bases ni adecuar su estructura a las necesidades del desarrollo, descuidando al mismo tiempo el apoyo indispensable de este proceso de la producción rural.

Ha de decirse, en justicia, que más tarde se procuró rectificar este rumbo, aunque no en la medida ni con la determinación exigidas por las dimensiones del mal ocasionado al instrumento productor. Es, pues, necesario, restablecer la compatibilidad y complementación de la agricultura con la industria, a fin de que ambas puedan contribuir con el máximo de eficacia al restablecimiento de la economía argentina y a la aceleración de su ritmo de desarrollo.

#### EQUIVOCADA ORIENTACIÓN DEL DESENVOLVIMIENTO INDUSTRIAL

Pero no es sólo esto lo que ha dado bases precarias a la industrialización argentina. Este proceso requería orientarse hacia formas que atenúen la tradicional vulnerabilidad exterior de la economía del país. En la Argentina ya se había avanzado anteriormente en una primera fase de la industrialización, que consistía en substituir en forma relativamente simple las importaciones de bienes de consumo inmediato. Había, pues, que afrontar el problema de la substitución de ciertas importaciones básicas y de la producción económica de materias primas esenciales.

Un eminente argentino, el general Savio, había ya proyectado antes de la segunda Guerra Mundial el establecimiento de la industria siderúrgica. Desgraciadamente se ha dilatado hasta tiempo reciente la iniciación de este proyecto y ha tenido que gestionarse, para su realización, un empréstito exterior. Disto mucho de creer que este empréstito es inconveniente, pero no puedo dejar de anotar que si hace algunos años se hubiera empleado en este financiamiento una parte de los recursos que sirvieron para realizar ciertas repatriaciones, el país se encontraría hoy con una industria siderúrgica y sus derivados que le permitiría sobrellevar en mejores condiciones los factores de inestabilidad económica exterior.

Lo mismo podría decirse en lo que atañe a ciertas industrias químicas básicas, de papel y celulosa y otros renglones primordiales, en que la acción ha sido tardía, lenta o insuficiente.



La forma en que se ha orientado, en consecuencia, el proceso de industrialización, ha contribuido a agravar las dificultades de pagos exteriores que aquejan en estos momentos a la economía argentina.

El tercer factor que ha contribuido a esta situación, es la lentitud con que ha crecido la producción de petróleo frente al acentuado crecimiento del consumo nacional. Las importaciones de este combustible y del carbón han llegado a formar casi la quinta parte del valor de las importaciones totales en el último quinquenio, cuando en el anterior a la guerra sólo representaban la décima parte. La participación de las importaciones en el consumo total de energía, que fue de 39 % en aquel entonces, ha pasado a 49 % en el último quinquenio.

La deficiente producción de petróleo ha contribuido en esta forma a acentuar el grado de vulnerabilidad exterior de la economía argentina.

#### EL PROBLEMA DE LA ENERGÍA

A esta creciente dependencia exterior del abastecimiento de petróleo, se agrega la crisis de energía eléctrica que sufre el país, y que ha ido agravándose de año en año. Estos dos problemas están íntimamente interconectados, por cuanto una elevada proporción de la energía eléctrica se genera con derivados del petróleo, y una proporción muy alta de las centrales que así operan se concentra en el litoral. El problema más agudo se presenta en el Gran Buenos Aires, que consume alrededor del 70 % de la electricidad de todo el país, y donde la deficiencia en la oferta de energía ha ocasionado, entre otras cosas, rémoras significativas en el desarrollo y la eficiencia de la producción. La capacidad pública instalada asciende a unos 840.000 kw. y se estima que serían necesarios unos 300.000 más para atender todos los pedidos insatisfechos y dar un servicio eficiente. De estos 300.000 kw. de demanda insatisfecha en el Gran Buenos Aires, se necesitarían inmediatamente alrededor de 150.000 para atender las necesidades de la producción, manteniendo las restricciones en los otros sectores. Estos aumentos no cubren, contra toda norma técnica, reserva alguna.

Desgraciadamente, la Central de San Nicolás no podrá representar un alivio inmediato, pues si bien se calcula que en abril del año próximo se completará la instalación, el no haberse resuelto a tiempo las interconexiones, no permite esperar que los 200.000 kw. que se destinarán al consumo del Gran Buenos Aires puedan entrar en servicio antes de mediados de 1957, en el mejor de los casos.

Sin embargo, mientras tanto, habrán crecido las necesidades del consumo, razón por la cual no es dable esperar un alivio apreciable en las restricciones actuales que están frenando a las actividades económicas.

En distintas ciudades del resto del país también existen dificultades de abastecimiento eléctrico, cuya solución es, en general, menos difícil de afrontar en virtud de las obras en marcha; ello permitirá la instalación de algunas de las nuevas industrias que el país deberá establecer a fin de mejorar su situación de pagos exteriores.

En síntesis, ni el Estado ha hecho las inversiones indispensables para proveer al país del abastecimiento energético requerido por su crecimiento económico, ni ha creado las condiciones favorables para que lo haga la iniciativa privada, ni se ha abocado siquiera —en muchos casos de crítica importancia— al estudio técnico completo de esos problemas, con lo que se atrasa considerablemente la formulación de las soluciones pertinentes.

#### DESCAPITALIZACIÓN DEL SISTEMA DE TRANSPORTE

Son de todos conocidas las grandes dificultades que el país viene afrontando en materia de transportes. Los ferrocarriles están descapitalizados. Hay 25 años de atraso en la renovación del material de tracción y más aún en el material de vías. Para dar una idea de esta descapitalización, baste consignar que los técnicos en la materia señalan la necesidad apremiante de un plan de renovación, a desarrollar en 15 años, de un costo total de 22 mil millones de pesos,<sup>2</sup> de los cuales 1.400 millones de dólares corresponden a la importación de material.

El mal de los transportes argentinos viene desde mucho tiempo atrás y no se circunscribe al equipo, según es notorio. A la anacrónica administración de las empresas británicas, ha sucedido la ineficiencia impresionante de la gestión oficial, pero esto deberá ser objeto de estudio. Sólo cabe recordar aquí que la fórmula de nacionalización adoptada no era la única. Han de quedar en los archivos del Banco Central documentos con otras soluciones que hubieran permitido al país adquirir el control inmediato de los ferrocarriles pagando al contado solamente una parte de su costo; el resto de los recursos provenientes de la acumulación de libras bloqueadas durante la guerra, se hubiera destinado a renovar equipos. De haberse seguido un camino semejante, los ferrocarriles argentinos estarían, indudablemente, en mejores condiciones para prestar sus servicios a la economía del país.

Si a todo ello agregamos la insuficiencia y vejez de los equipos de camiones, se verá por qué han venido creciendo las dificultades de transporte de los productos del suelo hacia los puertos y centros de consumo.

Aparte del problema de renovación del material, existe en la explotación de los transportes del país —así en los ferrocarriles como en el transporte urbano en la ciudad de Buenos Aires— un considerable

<sup>2</sup> Calculados al anterior cambio de \$ 7.50 por dólar.

déficit que se calcula en el presente año en la cantidad de \$ 3.500 millones, de los cuales \$ 2.000 millones corresponden al déficit financiero y pesos 1.500 millones al recargo que este déficit experimentaría al computarse las amortizaciones según el valor de renovación y no el valor de origen.

Los técnicos consultados consideran que si se mantienen las tarifas y la organización actuales de los transportes y se cumple todo el plan de renovación de que se ha hablado más arriba, se tardarían 15 años en eliminar el déficit anual con el solo rendimiento del sistema.

#### DEFICIENTE ORIENTACIÓN DE LOS RECURSOS PRODUCTIVOS

El cuadro que acaba de trazarse con respecto a la producción agrícola, el proceso de industrialización, el petróleo, la energía y los transportes y el déficit bien conocido en materia de vivienda, nos demuestra que el país no ha sabido emplear juiciosamente sus propios recursos ni usar el crédito externo con fines productivos, a fin de atenuar su vulnerabilidad exterior y lograr las condiciones más favorables a la elevación de su ritmo de crecimiento económico y de progreso social. Más aún, en la medida en que la aplicación de esos recursos ha servido para aumentar el capital por hombre ocupado, la disminución de la productividad ha neutralizado apreciablemente los efectos favorables que podían haberse esperado de ese aumento de capital por hombre.

Al terminar la guerra, el país tenía ingentes necesidades de capital, pues a la muy escasa importación de maquinaria y equipos durante el conflicto, se agregaba aún el arrastre de necesidades insatisfechas durante la crisis mundial. Todo este conjunto de necesidades no supo cubrirse en la medida y la forma exigidas por el crecimiento argentino. En efecto, una parte considerable de los recursos de oro y divisas acumulados durante la guerra y de los que afluyeron tan abundantemente después de ella, con el gran mejoramiento de la relación de precios del intercambio exterior, se dedicó a repatriar inversiones extranjeras de capital ya existente en el país, en vez de emplearla en su acrecentamiento.

Si se exceptúa el caso de los ferrocarriles, en que la acumulación de libras bloqueadas permitió realizar una vieja aspiración nacional, las operaciones de repatriación fueron prematuras. Parecería que en ciertos sectores de la opinión pública el sentimiento ha prevalecido sobre la razón, lo cual suele ser peligroso en la conducción de la economía. Se emplearon, pues, recursos exteriores en adquirir capital que ya estaba en el país, mientras la agricultura, los transportes y la energía carecían de las maquinarias y equipos indispensables para su normal desenvolvimiento.

La repatriación de inversiones extranjeras se ha conjugado con una actitud adversa al empréstito exterior. Los hechos, sin embargo, han llevado al país a modalidades muy inconvenientes de endeudamiento externo, como se ha visto más arriba. El monto de las repatriaciones, incluídos los ferrocarriles, ha llegado a 764 millones de dólares. Trátase, en general, de compromisos exteriores de lenta amortización e interés relativamente bajo; en cambio, aquellos 757 millones de dólares de compromisos exteriores que el país ha acumulado en sus convenios bilaterales y por concepto de importaciones de pago diferido, son de reembolso perentorio y a plazo relativamente corto, como ya se ha visto, y sus intereses no suelen ser moderados, aparte de los precios exageradamente altos que el país ha tenido que pagar por las mercaderías cuya importación se ha cubierto con estos créditos.

### III

#### LA INTERVENCIÓN DEL ESTADO Y LA INFLACIÓN

##### LA INTERVENCIÓN DEL ESTADO EN LAS ACTIVIDADES ECONÓMICAS

La intervención excesiva y desordenada del Estado ha perturbado seriamente el sistema económico argentino en detrimento de su eficiencia y, juntamente con la inflación, ha generado fuentes de beneficios extraordinarios que contrastan con la orientación que quiso darse a la política social. La intervención del Estado es ciertamente indispensable para acelerar el ritmo del desarrollo y promover su sentido social, pero hay dos tipos de intervención: el que pretende regular la conducta de los individuos en el proceso económico, como ha sido en este país en el período que se considera, y aquella intervención del Estado favorable al desarrollo económico que consiste en manejar eficazmente los resortes superiores del sistema mediante la política fiscal, la política monetaria, de cambios y de créditos, la tarifa aduanera, la política de inversiones y la acción técnica del Estado, todo ello a fin de crear las condiciones básicas, los estímulos y los incentivos que requiere la actividad económica privada para su máxima eficacia, orientándola hacia el logro de ciertos objetivos fundamentales de desarrollo económico.

Sucede con frecuencia que cuando el Estado se empeña en el primer tipo de intervención termina por perder el dominio de aquellos resortes superiores y en vez de orientar y estimular la economía, ésta queda a la deriva, perturbada por la incoherencia, las contradicciones y la imprevisión de este intervencionismo contraproducente.

El control de las importaciones mediante permisos de cambio, el control de los precios para reprimir las consecuencias de la inflación,

la regulación de los movimientos financieros internos y externos, una serie de disposiciones que dificultan la fluidez de los factores productivos, tanto en las actividades económicas de la ciudad como en las del campo, y otras formas de intervención que han llevado innecesariamente al Estado a realizar operaciones comerciales e industriales, han pervertido burocráticamente la actividad económica privada y alentado ciertas proclividades que perturban sobremanera el sano desenvolvimiento de la economía y la administración. No es el Estado incorpóreo, infalible y omnisciente el que actúa en la realidad económica, sino funcionarios concretos que al intervenir en el juego de las actividades privadas adquieren un considerable poder discrecional que trasciende de la órbita puramente económica.

El otorgamiento de permisos de cambio a tipos muy distintos de la realidad en el mercado oficial y las autorizaciones para importar sin pago de divisas, han generado una masa considerable de beneficios en los favorecidos por dichos permisos o autorizaciones. Aparte de lo que este hecho significa en sí mismo, los efectos sobre el funcionamiento del sistema económico resultan muy graves, pues tienden a desviar el esfuerzo hacia este tipo de negociaciones fáciles, distrayéndolo de las ocupaciones productivas y de las mejoras de la eficiencia de éstas y de su aumento de productividad, que son los justificativos esenciales del beneficio en la actividad económica. Estos males se han visto acrecentados por las consecuencias de la inflación que tantas arbitrariedades introduce en la distribución del ingreso.

Con frecuencia se atribuye la disminución de la productividad que se ha operado en la economía argentina a la sola responsabilidad de los trabajadores; se trata sin duda de una explicación unilateral, pues la ganancia fácil que la inflación ha traído en años anteriores para vastas categorías de empresarios y la que ciertos grupos han obtenido mediante aquellas regulaciones oficiales hasta tiempos recientes, han privado de incentivos al mejoramiento de la productividad y a la rebaja de los costos.

A la responsabilidad indirecta que de este descenso de la productividad corresponde al Estado se agrega la responsabilidad directa que le toca en su propia gestión administrativa. Es notorio que el crecimiento de los gastos del Estado ha sido considerable; mientras se realiza un estudio detenido de este aspecto basta consignar que en 1954 los gastos públicos en todo el país llegaban a la elevada proporción del 22 % del ingreso bruto nacional, sin tener en cuenta los déficit de las reparticiones comerciales y de servicios públicos, que se incrementarían sensiblemente si se elevaran los sueldos y salarios en los grupos de personal rezagado en la Administración Pública. Se sabe que hay apreciable cantidad de personal superfluo en la administración y ello

es uno de los factores, precisamente, que ha impedido realizar ese ajuste de los sueldos y salarios de los empleados y obreros públicos.

En los transportes de la ciudad de Buenos Aires se estima que de las 48.000 personas que allí trabajan habría por lo menos un 15 % de las cuales podría prescindirse. En los ferrocarriles trabajan aproximadamente 200.000 personas, de las cuales calcúlase que el 10 %, incorporado en años de actividad máxima, ha conservado su puesto no obstante no ser indispensables sus servicios. Del mismo modo, parece que habría exceso de personal en los frigoríficos, y éste es uno de los factores que motiva el subsidio del Estado, cuya cuantía es aproximadamente de 470 millones de pesos por año.

En el campo estricto de la actividad privada podrían citarse numerosos casos, pero baste, en este informe, mencionar el ejemplo notorio de la construcción: mientras la escasez de viviendas ha venido haciéndose cada vez más aguda, la cantidad de horas de trabajo necesarias por metro cuadrado de construcción parece ser casi el doble de antes. De tal suerte que al volver al anterior nivel de producción, permitiría aumentar sensiblemente la construcción de viviendas, si bien surgirían algunas dificultades de abastecimiento de materiales que podrían complicar, aunque no impedir, la solución de este problema.

No significa esto que el problema de la productividad podría resolverse, tanto en la Administración Pública como en la actividad privada, con el simple expediente de las cesantías en masa; se explicarán, en su lugar, las razones por las cuales dista mucho de ser ésta la solución, tanto del punto de vista económico como por sus consecuencias sociales.

### LA INFLACIÓN

La inflación argentina es también en realidad la consecuencia de la intervención desafortunada del Estado en la vida económica. En efecto, los dos factores que la han provocado provienen de las formas de intervención del Estado.

Uno de estos factores es de carácter monetario y el otro atañe a la política de sueldos y salarios.

En materia monetaria la creación excesiva de medios de pago proviene principalmente del déficit en que el Estado incurre en sus operaciones con productos agropecuarios y en el manejo de los transportes, así como de la forma en que financia las operaciones hipotecarias. El conjunto de estos tres elementos significará en 1955 un incremento de medios de pago de 9.700 millones de pesos aproximadamente según las siguientes cifras:

	1954	1955
Déficit en las operaciones de granos	4.500	3.500
Déficit en los transportes <sup>3</sup>	1.600	2.000
Financiación de operaciones hipotecarias	3.800	4.200
TOTAL	9.900	9.700

Como se sabe, el déficit en las operaciones de granos proviene del hecho de que el Estado pagó a los productores precios aparentemente superiores a los que se obtienen por la venta de los productos en el mercado internacional, pero esto se debe exclusivamente al tipo de cambio sobrevaluado que se aplica a las exportaciones; el promedio de estos tipos es de alrededor de \$ 7,45 por dólar, lo cual evidentemente está muy lejos de la realidad, sin que esto signifique creer que esta realidad está representada por la cotización de cerca de \$ 30 por dólar vigente en el mercado clandestino.

Parecería ser que la resistencia a desplazar los tipos de cambio hacia un nivel adecuado se ha inspirado en el loable propósito de no influir adversamente sobre los precios. Pero si bien se reflexiona, esto no ha evitado su alza puesto que al emitirse dinero por el Banco Central para cubrir el déficit en las operaciones de granos, este incremento de dinero tiene necesariamente que elevar el nivel de aquéllos. De esta manera el aumento de precios ha sido inevitable.

El déficit de transportes tiene los mismos efectos monetarios e igual resultado trae la financiación de las operaciones hipotecarias que ahora tienen que hacerse con emisiones del Banco Central, después de haberse destruído el régimen de la cédula hipotecaria, que tan benéficos resultados tuvo para el país en más de cincuenta años de existencia. Aparte de estos elementos inflacionarios se ha expandido también el crédito para realizar inversiones privadas; en todo el año 1954 la creación de medios de pago ha llegado a 13.714 millones de pesos de los cuales 4.832 millones fueron reabsorbidos, quedando una creación neta de 8.882 millones.

Es de observar que el presupuesto de la administración no ha actuado directamente como factor inflacionario, pues se acudió a la colocación de títulos en las cajas de jubilaciones a fin de conseguir el equilibrio desde el punto de vista monetario. Esto no significa que este tipo de financiación deje de representar un serio problema, pues destinar tan cuantioso ahorro como el que hacen las cajas de jubilaciones

<sup>3</sup> Sin incluir 1.500 millones de déficit, correspondientes a las amortizaciones según precios de renovación, como se explica en el texto.

a gastos fiscales que sólo en parte corresponden a capitalización y, en otra parte, a cubrir el déficit que ellos arrojan, significa malograr este ahorro.

Como en este informe no consideramos detenidamente aspectos financieros y monetarios, que serán estudiados en otro documento, bástenos consignar que los títulos así emitidos forman una parte considerable de los 47.000 millones a que asciende la deuda pública de la Nación, a lo cual habrá que agregar otros 28.000 millones de deuda de la Nación al sistema bancario por distintos conceptos, entre los cuales se destaca la deuda del I.A.P.I. Así, el total de la deuda pública consolidada y flotante se eleva, en una primera aproximación, a un mínimo de 70.000 millones de pesos, contra 9.000 millones a fin de 1945.

El otro factor de inflación, como ya se dijo, corresponde a los aumentos masivos de sueldos y salarios. Si estos aumentos no van acompañados de un incremento de productividad o no pueden absorberse por los beneficios de los empresarios, tales mejoras se traducen inmediatamente en alzas de precio. Así ha ocurrido últimamente con los aumentos realizados en marzo del año pasado, aumentos que fueron en término medio del 20 % para los trabajadores de la industria y del 16 % para los del comercio. Después de haberse operado, se reanuda el alza de los precios, de tal suerte que desde el tiempo transcurrido desde entonces subieron el 20 %, alza en la que también influyeron, sin duda, los otros factores inflacionarios.

Esto no quiere decir que todos los grupos sociales hayan vuelto al punto de partida anterior a dichos aumentos masivos. Las cifras del Servicio Estadístico Nacional revelan, en efecto, que para el término medio de los obreros de la industria se mantiene el salario real no obstante el aumento de precios; según los mismos datos del Servicio Estadístico esto parece deberse en parte al aumento de productividad y en parte al de horas trabajadas, que anteriormente había descendido en forma anormal.

Sin embargo, no es dable suponer que el mismo fenómeno haya ocurrido en otros grupos de trabajadores; en los empleados públicos, por ejemplo, el ingreso real tiene que haberse reducido a medida que subían los precios, pues sólo ha habido aumentos parciales de sueldos y salarios. El caso de los obreros de la industria tiene en realidad características especiales: mientras el ingreso real del conjunto del país, por habitante, sólo aumentó en 3,5 % en los últimos diez años, el ingreso real de los obreros industriales ha subido en el mismo lapso en 47 %, cifra que disminuye a 37 % si se eliminan los aportes jubilatorios. Si un grupo apreciable de la población ha podido aumentar sus ingresos reales en esa forma frente a un insignificante crecimiento en el ingreso medio por habitante, es evidente que otros grupos sociales tienen que



haber disminuído relativamente sus ingresos medios. Éstos son los grupos de rezagados en el proceso de inflación, especialmente los productores rurales y extensos grupos de trabajadores de la clase media.

De todos modos, para formarse una idea clara de las consecuencias sociales de este proceso y los cambios redistributivos que ha traído consigo, sería necesario un análisis prolijo que no se ha realizado aún en el país y que se requiere para orientar la política antiinflacionaria y los reajustes que habrá que hacer para que ella se asiente sobre bases firmes.

Creo conveniente dilucidar mi punto de vista en esa materia: la proporción de los sueldos y salarios en el ingreso total argentino era antes relativamente baja. Así, en 1945 fue apenas de 46,7 % y en 1954 ha pasado a 59,6 %, incluyendo los aportes jubilatorios, con lo cual se ha ido acercando a la de países avanzados como los Estados Unidos en donde los sueldos y salarios constituyen el 69 % del ingreso total.

Ha habido, pues, un mejoramiento neto de la proporción correspondiente al sector de obreros y empleados, que también ha ocurrido en otros países en virtud del desarrollo económico.

Es conocida la índole de este proceso: al aumentar la productividad, una parte creciente del incremento pasa a las masas trabajadoras, tanto por fuerzas que actúan espontáneamente como por el instrumento impositivo y la acción sindical, que es de importancia decisiva en la corrección de las fallas distributivas del capitalismo, cuando se ejerce con pleno sentido de su responsabilidad colectiva.

Desgraciadamente, la forma en que este fenómeno se ha cumplido en la Argentina ha traído serios problemas. Primero, el aumento de la proporción de los sueldos y salarios en el ingreso total, no se ha visto acompañado por el aumento de la productividad media por habitante, pues según se ha visto, el ingreso medio apenas subió en 3,5 % en diez años; por tanto, para que este aumento se cumpliera ha sido necesario, entre otras cosas, afectar desfavorablemente el ingreso de los productores rurales, con las graves consecuencias que ello trajo consigo, o incurrir en un serio proceso de descapitalización, especialmente en los transportes y la misma agricultura. Segundo, si bien el conjunto de sueldos y salarios aumentó su proporción en el ingreso, entre los distintos grupos de este conjunto han ocurrido grandes desigualdades.

Es de esperar que este proceso social continúe realizándose y que en vez de perturbar las fuerzas dinámicas de la economía argentina, contribuya a hacer más eficaz su juego a fin de lograr un mayor incremento de productividad e ingreso real. Ésta es la condición esencial para resolver el problema de la justicia distributiva.

## IV LAS SOLUCIONES INMEDIATAS

### PLANTEAMIENTO PRELIMINAR

1.—Los graves problemas que ha de afrontar el país en materia económica exigen dos órdenes de medidas: las medidas de carácter inmediato, para aliviar la precaria situación actual y estimular prontamente las fuerzas de la economía, y las medidas de más largo aliento, que deberán seguir a las primeras a fin de corregir las fallas estructurales de aquélla y restablecer el pleno juego de sus fuerzas dinámicas.

En este informe se recomiendan las medidas inmediatas más urgentes y se mencionan otras que están preparándose. En cuanto al segundo orden de medidas, constituye el objeto de un programa de restablecimiento que deberá elaborarse sin tardanza.

2.—Las medidas inmediatas son apremiantes. En primer lugar, hay que dar fuerte incentivo a la producción agropecuaria, elevando apreciablemente los precios mediante el desplazamiento de los tipos de cambio artificialmente sobrevaluados y permitiéndole así acrecentar su débil fuerza capitalizadora; hay que facilitarle, además, la importación sin trabas de los bienes productivos que requiere y que no produzca convenientemente la industria nacional.

No basta acrecentar en esta forma las posibilidades de exportación de productos tradicionales. Es indispensable alentar exportaciones nuevas, especialmente de artículos industriales. Éste es uno de los fines con que se propone el restablecimiento del mercado libre de cambios, en donde los exportadores de tales productos podrán vender sin trabas las correspondientes divisas. El otro propósito es iniciar en esta forma la progresiva liberalización del mercado de cambios.

3.—El mercado libre servirá, por otro lado, para realizar importaciones urgentes de bienes de capital y sus repuestos. Además de los bienes productivos para las actividades agropecuarias, hay necesidades impostergables de importación para aliviar momentáneamente las otras ramas de la actividad económica, especialmente en los transportes y la energía. Las importaciones de automóviles se han venido realizando a través del mercado clandestino, que se transformaría en libre. Será indispensable restringir intensamente y en forma temporal estas importaciones, para que puedan realizarse las de bienes productivos.

4.—No cabe esperar, sin embargo, que el mercado libre pueda permitir la importación de todos los bienes de capital que se requieren con urgencia. Será, pues, indispensable acudir al crédito exterior.

5.—En este sentido, el petróleo plantea un caso muy especial de necesidad impostergable de bienes de capital. Según los técnicos, la

producción del país, que sería en 1955 de 5,3 millones de metros cúbicos, incluido el gas natural, podría elevarse hacia 1958/59, si se toman oportunamente todas las medidas necesarias, a una cifra que se estima prudentemente en alrededor de 10 millones de metros cúbicos, con las reservas ya comprobadas y con el programa normal de perforación de pozos.

La solución del serio problema actual de abastecimiento no sería tanto de producción como de transporte. Para resolverlo habría que construir oleoductos y gasoductos y realizar otras inversiones. Al mismo tiempo, habría que planear el incremento de la producción futura con nuevas exploraciones y perforaciones. Ello exigirá una inversión extraordinaria, además, de los gastos normales que requiere la producción actual, del orden de los 200 millones de dólares en importaciones y m\$.n. 3.000 millones en gastos locales. El aumento de la producción nacional significará un ahorro en divisas que puede superar los 100 millones de dólares anuales. En la medida en que la inversión en dólares no pueda cubrirse con créditos holgados, satisfactorios y que no tengan especiales implicaciones, se justificaría acudir a las reservas monetarias para realizar las adquisiciones en el exterior, siempre que se ratifiquen plenamente la validez técnica y económica de aquellos proyectos y las estimaciones en que se apoyan.

6.—Todo ello requerirá tomar decisiones sin demoras. Por otra parte, podría comenzarse a desarticular progresivamente el aparato de medidas intervencionistas.

Además de iniciar la liberación del mercado de cambios, cabría tomar en seguida ciertas medidas en igual sentido en materia de precios y otras tendientes a dar fluidez a los factores productivos, especialmente en la producción agrícola.

7.—Además de la expansión del crédito hay otro factor de inflación, como ya se dijo: el alza de sueldos y salarios. Es indudable que el desplazamiento de los tipos de cambio hará subir los precios, pero todo indica que esta alza será moderada. Si para hacerle frente se hicieran ajustes masivos de sueldos y salarios, se alentaría nuevamente la espiral de costos y precios. Desaparecería así el estímulo a la producción rural y no podrían evitarse nuevas devaluaciones monetarias. Hay que evitar a toda costa estos efectos perturbadores, pero no podría cerrarse los ojos a la situación de ciertos grupos de obreros y empleados cuyos ingresos no han tenido ajustes satisfactorios y compatibles con la situación actual. En esos casos es necesario y conveniente reajustar prudentemente sus remuneraciones. Por otra parte, la eliminación de trabas a la producción y distribución y el aumento de productividad podrán contribuir a absorber parte del impacto de los aumentos de precios, evitando que todo él incida sobre los ingresos reales.

8.—También habría que tomar medidas inmediatas para aliviar la presión inflacionaria hasta hacerla desaparecer. Por el lado monetario, el desplazamiento de los tipos de cambio, además de permitir la elevación de los precios, extirpará el déficit de las operaciones de productos agropecuarios; en cuanto a la expansión del crédito para operaciones hipotecarias, podría cubrirse en gran parte con los títulos que absorberán los nuevos regímenes jubilatorios, si bien es cierto que éstos podrían traer algún aumento inicial de la presión inflacionaria. Quedaría siempre el déficit del transporte y la expansión que van a provocar inversiones indispensables. Pero ello podría neutralizarse con factores normales de absorción, principalmente el incremento de los depósitos de ahorro y por el aumento de las necesidades circulatorias del público. En consecuencia, desde el punto de vista monetario, el proceso inflacionario podría detenerse con una política firme que no debiera ser deflacionaria en forma alguna: con una serie de medidas juiciosas es posible terminar con la inflación monetaria sin contraer la actividad económica ni provocar desocupación.

No será posible evitar el alza de precios provocada por el desplazamiento de tipos de cambio, puesto que es forzoso alentar la producción rural transfiriéndole una parte del ingreso real del resto del país. Pero sí habrá que procurar que esta carga se distribuya equitativamente. Y sobre todo sería indispensable que los grupos de altos ingresos contribuyan al sacrificio que requiere el programa de restablecimiento de la economía argentina.

9.—Tomadas las medidas inmediatas, sería indispensable iniciar la preparación de ese programa. Habrá que hacer un cálculo de las inversiones que se requieren para llevar la producción agropecuaria a un alto nivel de eficiencia, sin lo cual quedaría frustrado todo empeño de recuperación. Para renovar el material de transporte y conjurar el déficit de su explotación; para superar la crisis de energía y abastecer normalmente el consumo del país; para aliviar el balance de pagos de importaciones que podrían substituirse razonablemente, y, en fin, para aumentar la productividad y crear los estímulos y condiciones propicias a la aceleración del desarrollo económico del país y a la corrección progresiva de su vulnerabilidad exterior. A medida que esto vaya dando sus resultados, se podrá desenvolver un vasto plan de construcciones populares, a fin de afrontar la grave crisis a que se ha llegado en la vivienda argentina.

No cabe suponer que la Argentina pueda realizar todas estas inversiones con sus propios recursos. La posibilidad que pudo entretenerse hace más de un decenio de que el país llegase a un grado de madurez económica que redujera a insignificante cuantía la necesidad de capital extranjero, se ha vuelto a alejar por un buen número de años.

El capital extranjero ha sido objeto de controversias en el país y conviene que su papel se esclarezca ante la opinión pública. Si se ha de superar rápidamente la crisis actual de desarrollo, se requieren empréstitos e inversiones privadas del extranjero. Si no se desea admitirlos, el país tendrá que resignarse a continuar, indefinidamente, su precaria situación actual. Tales son los términos del problema y no es posible modificarlos.

Si el país elige el primer camino tendrá que crear las condiciones favorables al acceso de ese capital, comenzando por contener la inflación y tomando severas medidas para equilibrar el balance de pagos.

En esta forma estará el país en condiciones de negociar empréstitos con honor y dignidad y de evitar inversiones privadas onerosas o incompatibles con el prestigio nacional, atrayendo espontáneamente aquellas que no necesitan privilegios especiales. Surge nuevamente la confianza internacional en la potencialidad argentina, y un sano programa de restablecimiento, aplicado con firmeza, contribuirá a consolidarla.

#### EL REAJUSTE DE LOS CAMBIOS Y EL ESTÍMULO A LAS EXPORTACIONES

Es urgente salir de la sobrevaluación ficticia y perturbadora de la moneda argentina. La inflación ya le ha hecho perder buena parte de su poder de compra interno, y es necesario ajustar correlativamente su valor exterior desplazando los tipos de cambio de exportación. En este sentido ya se ha hecho el análisis necesario a fin de determinar el nivel a que estos tipos deberán llevarse. No sería prudente elevar todos los precios agropecuarios en forma relativa a la elevación de los tipos de cambio, sin dejar un margen para que estos precios puedan subirse progresivamente en la medida que aumenten los costos internos. Mientras tanto este margen podría dar recursos para un Fondo, destinado a cubrir parte de los gastos del programa de restablecimiento.

Este reajuste de los tipos de cambio tendrá un doble propósito: por un lado, extirpar el déficit en las operaciones de granos, y por otro, elevar los precios pagados al productor agropecuario a fin de dar a éste el estímulo indispensable para acrecentar rápidamente la producción y ofrecerle los recursos necesarios para promover la tecnificación de las faenas productivas. Es indudable que este desplazamiento tendrá cierta repercusión sobre los precios internos, y de ello se hablará en lugar pertinente.

La medida que se preconiza deberá acompañarse de otras que

tiendan a evitar la evasión de las divisas provenientes de las exportaciones que parece haber tomado apreciable alcance. Esto podrá corregirse fijando la cantidad de divisas a entregar al Estado por unidad de producto y dejando negociar el resto en un mercado libre a los exportadores, todos los cuales quedarán así en igualdad de condiciones para cumplir las disposiciones relativas a la entrega de moneda extranjera.

Ello supone, desde luego, la implantación de un mercado libre de cambios para la libertad de movimientos financieros con el exterior y eliminar operaciones clandestinas que es absolutamente imposible evitar y que no hay tampoco ventaja alguna en hacerlo. En esta forma, junto al mercado oficial de cambios, que deberá mantenerse bajo control mientras no se logre un positivo mejoramiento en el balance de pagos, funcionará un mercado libre en el que aparte de las transacciones financieras podrán realizarse algunas operaciones de exportación o importación.

En cuanto a las transacciones financieras, el país, como ya se ha visto en otro lugar, ha acumulado servicios financieros privados de años anteriores que la aflictiva situación del balance de pagos no ha permitido transferir; el mercado libre permitiría hacerlo pero en forma gradual, puesto que la súbita transferencia de estas obligaciones podría traer trastornos que conviene evitar. Mientras tanto, las transacciones financieras corrientes, así como las transferencias de fondos ya existentes entre cuentas de titulares extranjeros, podrán realizarse sin permiso y sin limitación alguna.

Se ha expuesto más arriba que en el mercado libre podría venderse una parte relativamente pequeña de las divisas provenientes de las exportaciones, a fin de evitar la evasión. Esto concierne a las exportaciones de productos tradicionales pero, aparte de ellas, hay muchas otras exportaciones que el país está en condiciones de realizar o acrecentar, especialmente en materia de artículos industriales.

No siempre se trata de exportaciones nuevas; hay algunas que se vienen haciendo de tiempo atrás y que podrían estimularse con el incentivo de más altos tipos de cambio. El control de las divisas de estas exportaciones en el mercado oficial sería difícil y engorroso, lo cual podría evitarse si se permitiera a los exportadores negociar, sin restricciones, sus divisas en el mercado libre. El mayor precio que allí tienen las monedas extranjeras podrá estimular notablemente la producción y las exportaciones; pero, en tanto hubiese escasez de divisas para la importación de materias primas, convendría eliminar de este nuevo régimen los productos en que éstas representan una parte apreciable del valor.

## EL EQUILIBRIO DE LA BALANZA DE PAGOS

Aparte del estímulo a las exportaciones que estas medidas traerán consigo, es indudable que también alentarán la inversión de capital privado del exterior y el retorno de fondos argentinos invertidos en países extranjeros, sobre todo cuando se demuestre con los hechos que el Gobierno está decidido a aplicar con firmeza las medidas que aconseja la situación actual, lo cual contribuirá al afianzamiento de la confianza financiera del país en el exterior.

Pero ello no bastaría para equilibrar el balance de pagos. Será también indispensable contener firmemente las importaciones realizadas con recursos corrientes, toda vez que ello no afecte el desenvolvimiento de actividades esenciales, y mientras el país no recupere un nivel satisfactorio de exportaciones. Desgraciadamente, la situación del balance de pagos es tal, que, salvo mejoras imprevistas, no podrá en 1956 destinarse parte alguna de esos recursos corrientes en el mercado oficial a la importación de bienes de capital. Esos recursos tendrán que aplicarse exclusivamente a las importaciones de materias primas y combustibles, las cuales deberán ser objeto de riguroso análisis para eliminar todo aquello que no sea estrictamente indispensable, sin perjuicio de enérgicas medidas para contener la evasión.

Finalmente, hay otro aspecto de gran importancia: el del encarecimiento artificial de las importaciones a raíz del régimen especial en que se realiza. Según se ha visto en otro lugar, son dos los factores de encarecimiento: los convenios bilaterales y las importaciones de pagos diferidos. Hay actualmente un movimiento de revisión de este tipo de convenios. El Brasil ha concertado con el Reino Unido y Holanda una serie de arreglos por los cuales se pasa del régimen bilateral a un régimen multilateral, con lo cual comienzan a extenderse a América Latina ciertas ventajas de la Unión Europea de Pagos. Este precedente es oportuno y podrá facilitar las negociaciones de la Argentina en esta materia.

En cuanto a las importaciones de pago diferido, no son recomendables, en general, si continúan en la forma en que se han venido realizando. Sería preferible hacer uso del crédito independientemente de la operación comercial y, si ello no fuera posible en la medida necesaria, podría acudir a estas operaciones siempre que se realicen en condiciones favorables de precio y la forma de pago consulte prudentemente la capacidad para afrontarlo sin provocar trastornos ulteriores.

Una vez que se conozcan las necesidades más urgentes de importación de bienes de capital que no podrán realizarse con los recursos ordinarios del país, como se verá más adelante, será posible tener idea de los créditos exteriores que se necesitarían y de la forma en que éstos

podrán atenderse teniendo en cuenta la probable evolución del balance de pagos. Esto tendrá que ser objeto de nuevos estudios con mayores informaciones de las que ha podido disponerse en este informe preliminar.

#### LOS COMPROMISOS PENDIENTES

Se dijo en otro lugar, que los 757 millones de dólares de compromisos que el país ha acumulado en los últimos años no significan una cifra exagerada en sí misma, pero sí plantean un problema delicado por el carácter perentorio y a plazo relativamente corto de estos compromisos. Esta materia también deberá ser objeto de cuidadoso análisis con vistas a encontrar fórmulas que permitan escalonarlos para dar lugar a que pueda restablecerse el funcionamiento normal de la balanza de pagos y lograr el sobrante de recursos que permita afrontar holgadamente la amortización de esas obligaciones y afianzar el buen crédito exterior del país.

Esto, por otro lado, permitirá reanudar las operaciones normales de la banca del país con los bancos del exterior y especialmente la apertura de créditos documentarios en condiciones normales, lo cual permitirá que aquellos 150 millones de dólares que el Banco Central ha debido facilitar a los bancos para el pago anticipado de importaciones, puedan recuperarse gradualmente y contribuir a la reconstitución de las reservas monetarias del país.

#### IMPORTACIONES DE BIENES PRODUCTIVOS

La necesidad de lograr el equilibrio de la balanza de pagos en el año 1956 no permitirá, como ya se dijo, utilizar los recursos corrientes del mercado oficial de cambios en la realización de importaciones de bienes de capital, no obstante las enormes necesidades insatisfechas que tiene el país, ni permitirá tampoco realizar con dichos recursos las importaciones de repuestos y otros bienes productivos que el país necesita. Sin embargo, como el alivio inmediato de la economía del país exige la pronta realización de ciertas importaciones, se ha pensado en dos medios para afrontar este problema: 1) autorizar operaciones por el mercado libre y 2) contratar empréstitos extranjeros.

Después de tantos años de supresión de las operaciones libres es imposible determinar por ahora la capacidad que tendrá el mercado, pero el hecho de que en los últimos años la importación de automóviles se haya pagado a través del mercado clandestino —porque no era otro, en general, el significado de las importaciones sin uso de divisas— lleva a creer que la oferta del mercado libre podría permitir importaciones de bienes productivos, sobre todo si se tiene en cuenta



que allí se negociará una parte de las divisas de las exportaciones tradicionales y las divisas de aquellas exportaciones cuyo cambio podrá negociarse completamente en tal mercado, como se sugiere más arriba.

Por otro lado, al evitarse la evasión de divisas que actualmente ocurre, tanto en las exportaciones como en las importaciones, tenderá a disminuir la oferta que hoy se realiza en el mercado clandestino, lo cual neutralizará parte del efecto de la venta de divisas de exportación que se preconiza en este informe.

A pesar de todo sería prudente disminuir, al menos en forma momentánea, el volumen de permisos para la importación de automóviles, a fin de realizar la de dichos bienes productivos y hasta que se sepa cuál es la capacidad de pago del mercado libre.

La forma de limitación de estas importaciones de automóviles podría ser el establecimiento de un gravamen de monto similar a la indebida plusvalía que hoy se opera en el mercado. Este gravamen, sin embargo, podría ser de carácter progresivo, de tal modo que recaiga fuertemente sobre los coches de alto valor, con lo cual se gravaría además el consumo suntuario de los grupos de altos ingresos. Sin duda que el monto del impuesto tendrá que ser muy alto, pero no se olvide que es alto el beneficio que obtenían todos aquellos que lograban disponer de permisos de importación. La diferencia está en que en lugar de ir esta plusvalía a manos privadas, irá, como corresponde, a manos de la colectividad.

Entre las importaciones de bienes productivos que se recomienda hacer por el mercado libre, habrá que dar prelación a las que requiere la producción agropecuaria. La importación, sin restricciones, de repuestos para maquinaria agrícola, podría regularizar prontamente el abastecimiento actual sin que sus precios sufran en la mayor parte de los casos, pues ya suelen estar recargados por el intermediario, a pesar del tipo preferencial de cambio de que gozan actualmente.

Lo mismo podría hacerse en materia de repuestos para camiones, así como en la importación de motores para ellos a fin de facilitar principalmente el transporte de las próximas cosechas. Del mismo modo, podrían facilitarse las importaciones de otros elementos que ayudan al progreso técnico de la agricultura, sin perjuicio de medidas de más largo aliento. Esto concierne, en especial, a las semillas forrajeras y las híbridas, así como herbicidas y plaguicidas, cuya importación está sujeta actualmente a limitaciones, no obstante que no se trata de sumas cuantiosas y la conveniencia de importar estos elementos productivos.

En efecto, la Argentina está muy a la zaga de los países ganaderos más avanzados, en los cuales los forrajes artificiales han aumentado considerablemente la producción ganadera por hectárea. Asimismo,

los campos argentinos figuran ahora entre los más sucios del mundo y la difusión de adecuados herbicidas podría eliminar prontamente la pérdida de productividad que ello significa; pero esto sería tan sólo la modesta iniciación de la serie de importantes decisiones que en favor de la producción agropecuaria deberá contener el programa de restablecimiento.

La liberación de algunas de estas importaciones podría afectar la producción interna de artículos similares. El hecho de que aquéllas se realicen por el mercado libre representará indudablemente un grado suficiente de protección a éstas, que podría reforzarse con un gravamen adicional que en ningún caso haga sobrepasar los precios de su nivel actual. Este gravamen se establecería en forma transitoria, hasta que el estudio de las posibilidades de la industria nacional aconsejara los derechos aduaneros definitivos que deberán proteger estas actividades.

Además de estas importaciones que interesan a la producción agropecuaria cabría liberalizar las importaciones para repuestos de toda clase de maquinaria, permitiéndoles realizarse sin trabas por este mercado. Esta misma medida podría aplicarse, una vez que se conozca la capacidad del mercado, a ciertas maquinarias y equipos, sin perjuicio de facilitar la importación, desde ahora, en los casos de radicación efectiva de capital extranjero en el país, toda vez que estas operaciones respondieran a las apremiantes necesidades actuales. Asimismo podría estudiarse la posibilidad de extender estas medidas de liberación a ciertas materias primas indispensables y al papel de diario, según se nos ha sugerido, fuera de las cuotas del mercado oficial.

Estas medidas son las de carácter inmediato; el problema de las importaciones y su vinculación con el desarrollo económico y especialmente con las medidas de estímulo industrial serán considerados en el programa de restablecimiento.

#### NECESIDADES URGENTES DE BIENES DE CAPITAL

De lo que acaba de decirse se desprende que no sería muy prudente contar con la posibilidad inmediata de realizar, por el mercado libre, todas las importaciones de bienes de capital que el país necesitará hacer en el futuro inmediato, para evitar el agravamiento de los males presentes y restablecer el juego normal de sus actividades económicas. Habrá, pues, que pensar en operaciones de crédito exterior que no signifiquen aumentar desmesuradamente la masa de obligaciones que el país deberá afrontar en los próximos años.

En este sentido habrá que considerar la necesidad inmediata de realizar importaciones de bienes de capital para el petróleo, la produc-

ción de energía eléctrica y los transportes, sin perjuicio de las recomendaciones que en estas materias se formulen en el programa de restablecimiento.

Véase primeramente el caso del petróleo. En materia de capital extranjero es necesario hacer una clara distinción entre el que viene a invertirse en condiciones de libre concurrencia y aquel otro que responde a combinaciones internacionales, que suelen ejercer influencias inconvenientes en el seno de los países en que desenvuelven sus actividades. La política más abierta en cuanto al primer tipo de inversiones es compatible con una actitud de extrema cautela en cuanto al segundo. La Argentina ha seguido siempre esta actitud de cautela en materia de petróleo hasta tiempos muy recientes, y, afortunadamente, no se advierten las razones que induzcan a abandonarla. En efecto, las perspectivas de la producción petrolífera parecen muy favorables, según las opiniones de los técnicos de los yacimientos fiscales. Nuestros yacimientos producen apenas unos 5.300.000 metros cúbicos de petróleo, incluyendo el gas reducido a su equivalente en petróleo (de los cuales corresponden 700.000 a las empresas privadas), en un consumo total de 13.000.000 de metros cúbicos, pero según esos técnicos podría aumentarse prontamente la producción en alrededor de 5.000.000 de metros cúbicos más, incluyendo el gas de Campo Durán. Según las estimaciones realizadas, el país podría disponer de esta cantidad adicional de petróleo en 1958/59 con una economía de divisas del orden de 100 millones de dólares anuales. No se trata, en consecuencia, de dificultades de producción, sino de transporte del petróleo mediante la construcción de oleoductos y gasoductos. Hay más aún: las reservas establecidas podrían permitir que alrededor de fines del presente decenio el país produzca todo el petróleo que ahora consume. Pero, como mientras tanto este consumo habrá aumentado, será necesario desde ahora dar impulso a la tarea de perforación y explotación.

El programa de aceleración en la producción de petróleo requiere cuantiosas inversiones, que se estiman en unos 200 millones de dólares para la importación de material y 3.000 millones de pesos de gastos locales, a los precios actuales.

En cuanto a las posibilidades de financiación de las inversiones, habrá que explorar primero las de crédito exterior; pero si no fuera posible conseguirlo en formas holgadas de amortización e intereses razonables, o si los precios del material se recargasen indebidamente a raíz del crédito, o si éste presentara inconvenientes de otra índole, no vacilaría en recomendar que en el uso prudente de las reservas de oro del país se diera prelación a la necesidad de cubrir las inversiones referidas.

En lo que atañe a los recursos en moneda nacional que requeri-

rán estas inversiones petroleras, podrían cubrirse parcialmente con la ventas de ciertas empresas comerciales e industriales que el Estado ha creado o tomado en sus manos y que podrían pasar a manos privadas, pues no hay ningún interés colectivo que aconseje mantenerlas en explotación oficial. Pero sí lo hay en el caso del petróleo por razones obvias. Todo ello, sin embargo, requeriría, siguiendo cánones habituales y prudentes de seguridad, tener la plena ratificación de calificados expertos antes de tomar las decisiones finales. No veo inconveniente alguno en que en la construcción de los oleoductos y gasoductos participen, además de empresas nacionales, firmas extranjeras, pues ello cae dentro del primer tipo de inversiones a que se ha hecho referencia más arriba.

Aparte de estas inversiones que es urgente realizar para acrecentar prontamente la producción de petróleo, será necesario analizar las posibilidades de economizar el consumo de combustible, que parece ser exagerado en algunos casos, a causa de la obsolescencia de los equipos productores de electricidad; asimismo, deberá considerarse el problema de otros combustibles, especialmente el del carbón. Todo esto será encarado en el programa de restablecimiento.

En materia de abastecimiento eléctrico, se ha explicado en otro lugar que la crítica situación actual sólo podría aliviarse, y no en forma muy marcada, en el invierno de 1957, cuando se disponga en el Gran Buenos Aires de la producción eléctrica de San Nicolás.

En vista de esta demora, se ha encarado la posibilidad de importar grupos electrógenos para remediar los casos más urgentes, principalmente en la actividad industrial. En circunstancias normales esta solución no es la más conveniente, pero, frente a la gravedad de la crisis presente, hay que admitir la posibilidad de hacerlo, si bien con un criterio selectivo y de máximo aprovechamiento.

Todo esto significará un alivio en la situación presente, pero no se habrá resuelto el problema de abastecimiento adecuado de energía en el Gran Buenos Aires. (Para lograrlo habrá que ampliar la capacidad de las usinas térmicas, lo cual demorará algunos años en entrar en producción.) En efecto, en caso de proveerse rápidamente los proyectos de ampliación en 310.000 kw. de las usinas existentes —una vez resueltos los problemas legales y financieros—, calcúlase que sólo hacia 1959/60 se llegará a un relativo equilibrio de la producción y del consumo. Para evitar la repetición, en el futuro, de crisis en el abastecimiento eléctrico, sería conveniente desde ahora pensar en la solución del problema de abastecimiento después de 1960. En este sentido caben tres alternativas: la ampliación de la capacidad térmica; el aprovechamiento de Salto Grande y la utilización de la energía nuclear. Estas alternativas se discutirán en el informe relativo al programa.

En cuanto a la necesidad urgente de material de transporte, también se han visto en otro lugar las cifras cuantiosas que requieren las correspondientes inversiones. Se ha calculado una importación de 1.370 millones de dólares. Es claro que, en la situación actual, esta cifra parece considerable y habrá que estudiarla cuidadosamente dentro del programa a preparar. Mientras tanto, hay algunas importaciones urgentes de material ferroviario que deberán resolverse sin pérdida de tiempo.

Todo esto requerirá iniciar gestiones de empréstitos exteriores para cubrir estas inversiones. Conviene hacer aquí una aclaración oportuna: en el seno de la Junta Asesora, que ha colaborado en las tareas previas a este informe, se me ha preguntado si emplearía en su texto la palabra "empréstito".

No tengo inconveniente alguno en hacerlo. Empréstitos, créditos, préstamos y obligaciones exteriores significan esencialmente lo mismo y sólo se distinguen entre sí por sus modalidades técnicas. Agrego ahora que hacer uso del crédito exterior no tiene por qué afectar la dignidad o la soberanía de un país, cuando quienes intervienen en las gestiones saben defenderlas si están en peligro de ser vulneradas.

El país ya ha contratado empréstitos con el Banco de Exportación e Importación de los Estados Unidos en 1950, pero no para importar bienes de capital, sino para enjugar operaciones atrasadas. En cuanto al Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, la Argentina es el único país latinoamericano que no forma parte de él. Este Banco, junto con aquella otra institución, podría desempeñar un papel importante en el funcionamiento del programa de restablecimiento. El ingreso al Banco Internacional significa necesariamente formar parte del Fondo Monetario. He criticado a su tiempo la rigidez de algunas de sus disposiciones y la carencia de perspectiva real que el Fondo ha tenido en sus primeras épocas. Pero la experiencia de diez años ha hecho de él una institución valiosa desde el punto de vista técnico, si bien sus atribuciones crediticias han probado ser un tanto limitadas. Creo conveniente que el país discuta francamente las razones favorables y contrarias que podrían aducirse con respecto al ingreso a ambas entidades.

Es posible que la urgencia de realizar algunas importaciones de bienes de capital induzca a hacer operaciones aisladas de crédito exterior pero, en lo posible, será conveniente esperar a que se tengan por lo menos los puntos principales del programa de restablecimiento, a fin de evitar la dispersión de esfuerzos.

Además, el plan de financiamiento exterior requerirá un cuidadoso análisis de la capacidad de pagos exteriores, del país y de su evolución posible, a la luz de las medidas que se tomen para alentar las

exportaciones y el ingreso de capital privado extranjero y ordenar las importaciones.

Este será sin duda uno de los puntos esenciales en la negociación de estos créditos exteriores. Y puede también descontarse como seguro, que la eficacia de las gestiones dependerá en alto grado de la firmeza con que se apliquen las medidas para detener el curso de la inflación.

#### LAS MEDIDAS DE LIBERALIZACIÓN

Entre las medidas inmediatas, conviene dar en seguida al país la clara noción de que el Gobierno se propone ir desbaratando el complicado sistema de disposiciones restrictivas e intervenciones burocráticas que afectan tan desfavorablemente el mecanismo de las actividades económicas. En esta forma el Estado podrá tomar firmemente en sus manos los resortes superiores de intervención a que nos hemos referido en otro lugar, a fin de llevar a la práctica una acertada política económica.

Ante todo, hay que restablecer la fluidez de los factores productivos en el campo argentino. La Ley de Arrendamientos tiene benéficas disposiciones, tanto desde el punto de vista económico como del social, pero la experiencia ha demostrado que adolece de algunas rigideces que, sin proteger al arrendatario, en realidad impiden el empleo eficaz de la tierra y han contribuido al descuido de los campos en desmedro de la producción. Es esencial, en estos momentos, que el país utilice toda su tierra en la forma más eficaz posible, por lo cual se justificaría un régimen especial para que puedan efectuarse rotaciones en los campos habitualmente dedicados a la ganadería.

Aparte de esto se mencionan disposiciones y prácticas que impiden el buen aprovechamiento de la mano de obra y los equipos, especialmente en el transporte de productos agropecuarios. En todo ello no hay razones para suponer que la mayor eficacia productiva sea incompatible con los intereses fundamentales de los trabajadores. Conviendría, pues, estudiar cuidadosamente este aspecto.

No me referiré en esta parte al régimen de negociación de las cosechas, pues ello deberá ser objeto de consideración en el programa que se prepara. Cabe, sin embargo, emprender ciertas formas de acción inmediata. Si bien dicha negociación ha sido transferida al Instituto Nacional de Granos y Elevadores, subsiste el I.A.P.I. como organismo intermediario de financiamiento e instrumento para la realización de ciertas importaciones. Estas podrían devolverse a la actividad privada y el financiamiento en la escasa medida en que fuere necesario después de la modificación de los tipos de cambio (que resolverá el problema principal), podría realizarse directamente con las entidades ban-

carias. Al tomar esta decisión habría que considerar la pérdida de 7.600 millones de pesos que registra aparentemente el I.A.P.I., pérdida que no resulta definitiva por no haberse examinado todavía el inventario de esta entidad.

Por otro lado, el establecimiento de un nuevo mercado libre de cambios, aparte de las ventajas directas que representa, será otra medida de liberalización de indudables efectos psicológicos. Desgraciadamente, mientras no se corrija el déficit estructural del balance de pagos —distinto de los déficit transitorios en un país sujeto a continuas fluctuaciones de origen exterior— y no se extirpen los factores principales de la inflación, no podrá pensarse en la liberalización del mercado oficial de cambios y suprimir el régimen de permisos. Pero sin duda que la elevación de los tipos constituirá una medida importante en el comienzo de este proceso de normalización del comercio importador.

En cambio, en cuanto al control de precios, es factible y deseable iniciar inmediatamente la política de liberalización en una serie de artículos hasta que la ejecución de medidas antiinflacionarias permita desarticular todo este aparato.

Si en materia de precios de mercaderías la Argentina ha seguido el camino de otros países que han tratado de reprimir mediante el control las consecuencias de la inflación, con todos los trastornos y dislocamientos que ello trajo consigo, nadie podría disputar la originalidad de la creación de un sistema de regulación bursátil del precio de las acciones y obligaciones de las empresas privadas. El Estado asume una grave responsabilidad que no está en condiciones de cumplir y que no tiene por qué asumir. Hay otras formas de aliento a la iniciativa privada que no están sujetas a maniobras o combinaciones especulativas. El señor ministro de Finanzas acaba de tomar la plausible iniciativa de dejar que los valores bursátiles tomen su propio curso. No hay, pues, razón para que el I.M.I.M. subsista como organismo regulador del mercado de valores, lo cual no significa que aquella parte de sus funciones relativas al aliento del ahorro y a su inversión tenga que abandonarse, ni que la cartera de estos valores deba liquidarse en desmedro de la estabilidad del mercado. Aquí habrá que proceder con prudencia y con un cuidadoso análisis de la situación.

Éstas son las primeras medidas de liberalización que podrían considerarse dentro del conjunto de disposiciones inmediatas que preconizamos. Pero ello sólo significa un comienzo de liquidación de este tipo de intervencionismo. Corresponderá al programa de restablecimiento proponer fórmulas que vayan consiguiendo la progresiva realización de este propósito, a medida que se normaliza el juego de las actividades económicas.

## LA POLÍTICA ANTIINFLACIONARIA

Al discutir más arriba la necesidad de llevar los tipos de cambio a un nivel más compatible con la realidad, no se examinaron los efectos de este reajuste sobre los precios internos. Por supuesto que tendrán que subir los precios de los artículos importados, aunque con menor amplitud que la del alza de las divisas. Es sabido que en una proporción apreciable de las importaciones los precios son mucho más altos de lo que justificaría el tipo preferencial de cambio al cual se realizaron. En consecuencia, la elevación del tipo sólo tendrá el efecto, en tales casos, de reducir o disminuir las ganancias extraordinarias de los importadores favorecidos y de los intermediarios, lo cual es a todas luces conveniente.

En cuanto a los otros artículos de importación, no cabe duda que la elevación de los tipos de cambio hará subir los precios. Este hecho es inevitable. Como se expresó en otro lugar, creer que la sobrevaluación artificial de los tipos es el medio de mantener estable el nivel de precios para el consumidor es una ilusión. Ya se ha visto que esa sobrevaluación es el factor responsable del déficit en las operaciones en productos agropecuarios. Este déficit tiene que cubrirse con creación de medios de pago por la expansión del crédito, y esta forma inflacionaria de financiación hace subir los precios. El alza de éstos sólo podría evitarse si dicho déficit pudiera cubrirse con impuestos, pero no podría pensarse en este arbitrio en la presente situación argentina.

El alza de los precios internos tiene, pues, que ocurrir en una forma o en otra. Pero para ello es sin duda preferible el reajuste de los tipos de cambio. Este reajuste permitirá elevar los precios de la producción agropecuaria y dar al campo argentino el firme estímulo que le induzca a utilizar al máximo su considerable potencial productivo. Por el contrario, el alza provocada por la creación inflacionaria de medios de pago no favorece a los productores rurales y, en cambio, encarece todos los otros precios y, por tanto, los que ellos deben pagar por sus abastecimientos. La modificación, lamentablemente, no permitirá detener por el momento la incidencia interna del alza de los precios en varios artículos relacionados con la exportación, incluso alguno de consumo popular.

Al considerar este problema tengo presente aspectos sociales y políticos que no podrían desconocerse. Pero el valor de este informe, si es que lo tiene, está en presentar con objetividad el lado puramente económico del problema, sin que ello signifique que éste ha de prevalecer necesariamente sobre aquellos otros en las decisiones de los hombres de gobierno. Sólo deseo subrayar con insistencia que el propósito de evitar el alza directa en los precios, a causa del desplazamiento de los



los tipos de cambio, se vería prontamente defraudado por el alza indirecta que sobrevendría irremisiblemente por las consecuencias inflacionarias del déficit provocado por la sobrevaluación artificial de estos tipos.

Éste es uno de los problemas más críticos a que ha conducido una errónea orientación de la política económica. Se ha sacrificado la producción rural para favorecer el consumo y los resultados han sido contraproducentes, pues al traer esta política una severa contracción de la capacidad de importar y privar al país de los medios suficientes para adquirir maquinarias y equipos, no hay producción interna que baste a satisfacer las crecientes exigencias del consumo. Lo más grave de todo esto es que a fin de alentar la producción rural es indispensable admitir cierta reducción momentánea y moderada del consumo urbano, por lamentable que ello sea. Éste es el precio inevitable que el país tendrá que pagar ahora para poder tener en el futuro una masa creciente de productos a disposición de sus consumidores.

Para aumentar la producción hay que disponer previamente de bienes de capital y estos bienes tienen que importarse o hay que importar aquellos que servirán para fabricarlos internamente. Y no se podrá hacerlo en el futuro, ni tampoco tener el crédito necesario para conseguir esos bienes en el presente, si no se estimula poderosamente la producción rural a fin de restablecer la gran capacidad importadora del país.

Dicho de otra manera, el alza moderada de los precios internos, resultante de las medidas que se preconizan, es la única forma de transferir a los productores rurales el incremento de ingreso real que necesitan para acrecentar la producción. Para que este estímulo tenga los efectos que con él se buscan, tiene que ser persistente. Si disminuyese o llegase a perderse al poco tiempo de haberse otorgado, se malograría el éxito de esta política con graves consecuencias para el país. No es esto una posibilidad remota. Hay un cierto riesgo en que ello suceda y es aconsejable conjurarlo con firme decisión.

En efecto, en la Argentina se ha reanudado el proceso de inflación de costos y precios que parecería haberse detenido antes de decretarse el aumento general de sueldos y salarios en marzo de 1954; ya se ha visto que la elevación de precios no parece haber perjudicado el ingreso real de los obreros en su conjunto, aunque sí el de otros grupos de la colectividad, especialmente en los grupos de empleados de la clase media y los productores rurales. Si para compensar los efectos de esta alza de precios y de la que sobrevendrá a raíz del desplazamiento de los tipos de cambio, se hicieran aumentos masivos de sueldos y salarios, no tardarían en ocurrir nuevas elevaciones de precios, con lo cual se alentaría sensiblemente la espiral inflacionaria. Tal es la forma típica de la inflación de costos, que tiende a amplificarse progresivamente

cuando es más frecuente el aumento de sueldos y salarios y son más extensos los grupos que con ellos se benefician momentáneamente. La experiencia de la inflación chilena constituye un ejemplo bien aleccionador.

Lo más grave de todo esto sería que, al subir nuevamente los precios internos por el alza de sueldos y salarios, se volvería a desalentar a la producción agropecuaria al disminuir en esta forma el estímulo que se le había otorgado.

Ésta es la situación, en extremo deplorable, a que ha llegado la Argentina desde el punto de vista social. Amplios sectores de su población reclaman mejoras inmediatas que no es posible satisfacer por haber crecido apenas el ingreso real por habitante, según ya se ha demostrado. No todos los grupos sociales, sin embargo, están en la misma situación frente al fenómeno inflacionario. Es necesario efectuar reajustes parciales de sueldos y salarios para corregir, en lo posible, las situaciones de los grupos rezagados en cuanto a los que están más avanzados en el proceso de inflación. A los grupos que se encuentran en situaciones satisfactorias, los aumentos de sueldos y salarios solamente podrán hacerse sin consecuencias inflacionarias en la medida en que puedan absorberse por los beneficios de los empresarios o por los aumentos en la productividad. Esto deberá ser objeto de estudio inmediato sobre la base del análisis que se menciona en la III Parte.

El ajuste de los grupos rezagados traerá también elevación de precios, aunque no en la misma intensidad que la provocada por los aumentos masivos. Asimismo, algunos de estos aumentos podrán compensarse, pero otros no. Como se trata de transferencias de ingresos del mismo tipo que las que requerirán los productores agropecuarios, tendrán que hacerse necesariamente a expensas de los grupos más favorecidos por la inflación.

Por otro lado, como se ha propuesto anteriormente, el margen de recursos que habrá de acumularse por el momento con el desplazamiento de los tipos de cambio, podrá dedicarse a aliviar algunas de las situaciones más agudas que puedan derivarse del alza de precios, hasta que el aumento de productividad permita hacer frente definitivamente a ellas.

La conclusión que de todo esto se deriva es clara: para reactivar la producción agraria, sin lo cual no podrá restablecerse la economía del país y para corregir la situación de los grupos rezagados, serán necesarios ciertos sacrificios de orden colectivo que irán disminuyendo a medida que aumente la productividad. En este sacrificio tienen que participar precisa y activamente los grupos de altos ingresos.<sup>4</sup>

<sup>4</sup> El 18 de noviembre, ante la Junta Consultiva Nacional, el Dr. Prebisch aclaró este concepto, manifestando:

En primer lugar, las medidas que se preconizan en materia de cambio van a extirpar rápidamente todas las fuentes de beneficios espurios a que ha dado origen el sistema vigente y que han beneficiado a grupos poco numerosos. El éxito de las medidas antiinflacionarias también hará desaparecer los beneficios excesivos que la inflación ha provocado, aunque no en la cuantía de años anteriores, en ciertas ramas de la actividad económica.

Además, el fuerte gravamen a la importación de automóviles recaerá también sobre los grupos de altos ingresos. Pero esto, por sí solo, no resuelve el problema, puesto que se circunscribe el alcance de estas medidas a sectores especiales. Es necesario también, en esta emergencia, que contribuya el resto de las categorías de altos ingresos que derivan sus entradas de actividades económicas normales. Esto cae, desde luego, dentro de la órbita del sistema impositivo y en este sentido se proponen dos órdenes de medidas: el gravamen de los automóviles y la elevación del impuesto sobre aquella parte del rédito que se dedica al consumo por encima de ciertos niveles.

Se concibe a este respecto la posibilidad de hacer una distinción muy conveniente en la aplicación del impuesto a los réditos, de tal modo que se eleve el impuesto y su progresión en la parte del rédito que se dedique al consumo y se disminuya, en cambio, el impuesto a la parte que se invierta, en la medida necesaria para alentar las inversiones.

Todo esto requerirá reorganizar previamente el instrumento de percepción de este impuesto, que parece haberse dislocado seriamente.

No creo, sin embargo, que el país deba aumentar en términos absolutos su carga tributaria, que es ya excesiva. Se trata simplemente de percibir mejor el impuesto y de reajustar esta carga.

Se estima que la evasión tributaria alcanza a sumas cuantiosas y habrá que tomar enérgicas medidas para atacar este mal.

"Observo una comprensible gran preocupación por los efectos sociales del plan. Es un hecho claro e ineludible que el alza de los precios de importación va a traer un alza del costo de la vida. Estimamos esta alza del costo de la vida en alrededor del 10 %, cantidad que podría ser mayor si no se tomaran algunas medidas, a las cuales se ha referido en un reportaje público el señor ministro de Finanzas, especialmente en materia de pan y carne, y otras medidas que el señor ministro de Hacienda ha manifestado que se tiene en estudio en materia de reducción del impuesto a las ventas.

"Si ese aumento del 10 % en el costo de la vida, se dejara producir sin ninguna acción ulterior del gobierno, cometeríamos gravísimas injusticias, con una enorme repercusión social.

"¿En qué consisten, pues, las medidas que se están estudiando a fin de evitar en lo posible esas injusticias? Pues, señores, yo imagino la escala de ingresos de la colectividad como una escala que parte de individuales muy bajos y llega a individuales muy altos. En los bajos niveles de ingresos, el impacto de un 10 % en el costo de la vida es terrible. En los altos niveles, ese impacto es insignificante. Por lo tanto, la acción del gobierno deberá consistir en corregir los efectos en los extremos: en el extremo bajo, deberán tomarse todas las medidas que, sin consecuencias inflacionarias, puedan proteger el ingreso real de los núcleos de ingresos más bajos, en tanto que en aquellos ingresos más altos, como el costo de la vida no los va a afectar, se tendrán que tomar serias medidas tributarias, a fin de establecer la participación intensa que esos grupos tendrán que tomar en el costo de la recuperación argentina."

Además, ha de preocupar la regresión que se ha operado en el sistema tributario argentino, por la elevada cuantía que representa el producto del impuesto a las ventas en desmedro del consumo popular. En efecto, la proporción de los impuestos al consumo que hace diez años representó el 39 % de la percepción total ha pasado a ser ahora del 46 %; en consecuencia, se ha retrocedido en la evolución que se había iniciado en el país con el impuesto a los réditos. Otra prueba de esta regresión tributaria está en las medidas que se han tomado en materia de acciones, pues los ingresos correspondientes quedan sustraídos a las tasas progresivas del impuesto a los réditos, mientras que los de los pequeños rentistas son recargados en proporción que excede a la que correspondería a su nivel de ingresos.

Si no se juzga conveniente aumentar la carga tributaria, tampoco ha llegado el momento de disminuirla. Mientras no se logre extinguir el proceso de inflación sería imprudente cualquier disminución absoluta de esta carga. Es cierto que la inflación en su aspecto monetario no proviene del déficit fiscal, puesto que, como ya se ha visto, el déficit se cubre con los títulos públicos que absorben las Cajas de Jubilaciones, pero también se ha dicho que el Estado tiene aún que enjugar el déficit considerable que ha traído consigo su intervención en la actividad económica.

En otro lugar ya se ha mencionado la magnitud y composición de este déficit. Como se recordará, unos 4.000 millones de pesos provienen de las operaciones en productos agropecuarios financiadas por el I.A.P.I.; este déficit quedará eliminado al desplazarse los tipos de cambio. En cuanto al déficit de 2.000 millones de pesos del sistema de transporte, no será posible encararlo inmediatamente, ya que habrá que esperar un estudio del problema para recomendar soluciones. Queda finalmente el financiamiento de las operaciones hipotecarias; mientras no puedan restablecerse las cédulas, estas operaciones podrán atenderse con los títulos del Estado para las nuevas Cajas de Jubilaciones, cuyos aportes, calculados en unos 2.500 millones de pesos, podrán cubrir buena parte de estos gastos.

Para el resto del financiamiento hipotecario, podrá acudir a títulos que se coloquen en las otras Cajas a medida que se logre introducir economías en los gastos fiscales, pues no sería aconsejable disminuir las operaciones hipotecarias por la notoria carencia de viviendas y por los desfavorables efectos económicos y sociales que traería esa disminución.

En esta forma podría reducirse considerablemente la amplitud de la expansión del crédito de carácter inflacionario, si bien quedaría el problema mucho más difícil del déficit de transportes. Este déficit aumentará por el alza de los combustibles en virtud de la elevación

de los tipos de cambio, y para compensarlo, podría destinarse el producto del gravamen sobre la importación de automóviles al que se hace referencia en otro lugar. Además, ciertas apremiantes necesidades de capitalización, como el transporte de petróleo y algunas inversiones de la actividad privada, necesitan empleo de crédito bancario. Por otro lado, hay factores de absorción de medios de pago que pueden contrarrestar las consecuencias de este incremento; y si el ingreso total del país sigue creciendo, por lo menos con el ritmo de la población, cierta proporción del incremento de dinero sería absorbida por los requerimientos monetarios del público, sin efectos inflacionarios. Todo esto permite esperar que si se toman las medidas antiinflacionarias a que se hizo referencia y se evita una expansión crediticia de origen presupuestario, el problema de inflación resulta controlable desde el punto de vista monetario. Existiría, pues, la posibilidad de frenar con éxito este proceso, toda vez que no surjan nuevas presiones inflacionarias por el lado de los costos, esto es, que se siga una política de cautelosa prudencia en materia de sueldos y salarios.

En cuanto a los gastos del Estado, el problema no es de carácter inflacionario, sino de distinta naturaleza, como se ha explicado en otro lugar.

Hay sin duda posibilidades de economía en los gastos fiscales, y es seguro que un prolijo análisis podría determinar la posibilidad de cortes apreciables, especialmente en lo que corresponde a adquisición de bienes. En cuanto concierne a personal, por más que éste sea excesivo, no se conciben despidos en escala que pudieran traer perturbaciones, pues el país no tiene fuerza de absorción para masas de desocupados.

El remedio tendría que ser gradual y el solo hecho de no proveer vacantes significará una economía apreciable. Esta economía, más la que se obtendrá gradualmente por la disminución del personal y de otros gastos, podría destinarse, en primer lugar, a mejorar los sueldos y salarios de aquellos grupos de personal en la Administración que más hubieran sido castigados por el proceso inflacionario.

Las medidas antiinflacionarias que en este informe se preconizan, consisten en evitar firmemente la típica espiral de la inflación de costos por un lado, y por otro, ir disminuyendo progresivamente la creación de dinero en las operaciones del Estado. Se habrá, pues, observado que entre las recomendaciones no figura medida alguna que pueda traer consigo una contracción general de la actividad económica ni un debilitamiento contraproducente de la actividad industrial, con la consiguiente desocupación. No creo que sea esto ni necesario ni conveniente para contener el proceso inflacionario. Más aún, la experiencia de otros países latinoamericanos ha demostrado que medidas de esta

naturaleza terminan fatalmente por conducir a un nuevo impulso inflacionista, por las consecuencias económicas y sociales que ellas acarrearán.

### EL PROBLEMA DE LA PRODUCTIVIDAD

Estas consideraciones me llevan a formular algunas anotaciones acerca del problema de la productividad. Este problema dista mucho de ser simple. No basta que por mejores procedimientos de trabajo aumente el producto por hombre en las fábricas, el campo y los transportes. El aumento de productividad dejará gente sobrante; en algunos casos esa gente podrá aumentar la producción en las ramas en que ya se encuentra trabajando, pero en otras tendrá que desplazarse hacia diferentes ocupaciones. En una economía dinámica este desplazamiento se opera sin mayores dificultades, pues surgen de continuo nuevas ocupaciones y se amplían las ya existentes.

Pero tal no es el caso presente de la economía argentina, tanto por el grado deficiente de energía como por la falta de divisas para importar bienes de capital. Mientras esos dos obstáculos no se eliminen, las posibilidades prácticas de aumentar la productividad cuando ello signifique dejar gente cesante serán limitadas. Esto no quiere decir que no vayan a presentarse. La construcción de oleoductos y gasoductos a que se ha hecho referencia; la implantación de nuevas industrias sustitutivas de importaciones; la realización de trabajos públicos que no requieren cuantía apreciable de materiales importados; la construcción de viviendas en la medida que no traigan aumento en la presión inflacionaria y, finalmente, ciertos tipos de demanda de brazos en las actividades rurales, presentarán oportunidades de absorción de la mano de obra redundante. Pero para la solución de este problema en la escala exigida por el restablecimiento de la economía argentina, el país tendrá que salir previamente de la grave situación en que se encuentra en materia de energía y de capacidad de pagos exteriores.

Conforme ello vaya ocurriendo se presentará la oportunidad de acometer resueltamente el problema de la productividad. Hay, por esto, que precaverse contra las soluciones simples. El despido en masa, aparte de sus derivaciones de otro orden, no es una solución aconsejable aún desde el punto de vista estrictamente económico, por las consecuencias desfavorables que tendría en una economía seriamente afectada en sus fuerzas de crecimiento, como lo es la argentina. Solamente el pleno restablecimiento de sus factores dinámicos permitirá afrontar en sus vastas proyecciones el problema primordial de la productividad, y ello será objeto del estudio ulterior, donde se integrará con todos los aspectos del programa de restablecimiento.

## V

## EL PROGRAMA DE RESTABLECIMIENTO

En el presente informe se han propuesto algunas medidas inmediatas para conjurar la delicada situación actual y se ha mencionado en varias oportunidades la necesidad de un programa de restablecimiento. Esto no significa que habrá que esperar la elaboración completa de este programa para que a esas medidas inmediatas puedan seguir otras que se requieran con apremio. Entre ellas, será necesario tomar decisiones a la brevedad posible, con respecto a proyectos que están muy avanzados u otros que han sido ya aprobados y cuya ejecución significaría un gasto elevado de divisas.

Después de las consideraciones formuladas en otro lugar, está de más decir que el proyecto de industria siderúrgica merece especial consideración, sobre todo si se tiene en cuenta la posibilidad concreta de un crédito apreciable para su realización, que otorgaría el Banco de Exportación e Importación del gobierno de los Estados Unidos.

En cuanto a otros proyectos, deberán ser cuidadosamente analizados a la brevedad posible, a la luz de las condiciones presentes de la economía argentina y teniendo en cuenta su incidencia, presente y futura, en el balance de pagos. En todo caso, en éstos, así como en otros proyectos, deberá procurarse crear condiciones accesibles a todos quienes quisieran concurrir a ellos y al mismo tiempo ha de evitarse la ficción según la cual la plusvalía obtenida dentro del país, por la concesión de permisos de cambio, puede considerarse como inversión de capital extranjero.

Si menciono aquí estos proyectos es porque ellos tienen estrecha relación con el programa de restablecimiento. Este programa deberá tener en cuenta las necesidades de toda la economía del país y considerar tanto la acción del Estado como las medidas que éste ha de tomar para estimular la iniciativa privada y crear las condiciones favorables para orientarla hacia la consecución de ciertos objetivos fundamentales; pero el esfuerzo deberá concentrarse en la producción agropecuaria, la energía, los transportes, la sustitución de ciertas importaciones y la construcción de viviendas populares. Todo ello requerirá un gran esfuerzo técnico y cuantiosas inversiones. El país deberá emplear sus mejores técnicos en esta tarea, y si no los tiene, habrá que formarlos y, mientras tanto, aprovechar el aporte de la experiencia extranjera.

Tendrá también que reorganizar los servicios del Estado concernientes a esta materia, y si ello significa mayores gastos, éstos deberán

realizarse sin vacilaciones, siempre que se hagan con prudencia y se encaminen a la consecución de objetivos claramente determinados.

En cuanto a las inversiones que será necesario realizar y a las grandes importaciones de maquinarias y equipos que ello requerirá, no creo que en el momento presente pueda pensarse en realizarlas solamente con los recursos del país. Hace diez años, cuando la Argentina había salido de la Guerra Mundial con recursos considerables y con una muy aleccionadora experiencia industrial, pudo pensarse que en breves años el país, con una política acertada de industrialización y tecnificación de su agricultura, podría llegar a una capacidad de ahorro interno y de pagos exteriores que le permitieran tener un alto ritmo de crecimiento sin necesidad de un gran aporte de capital extranjero.

Esta posibilidad se ha alejado nuevamente del panorama económico argentino y será necesario un período apreciable de años antes que la economía argentina pueda pensar en afrontar sus problemas de desarrollo económico con su propio capital.

El problema del capital extranjero se plantea, pues, en términos que deben ser claramente dilucidados ante la opinión pública. Cabe considerar tres aspectos: el primero concierne a la necesidad ineludible que se tiene en estos momentos de acudir al capital extranjero para cubrir las importaciones más apremiantes de bienes de capital; aquí no hay otra alternativa si el país ha de salir de su grave crisis. El segundo aspecto se refiere al programa de restablecimiento económico y consiste en determinar si se hará o no uso del capital extranjero; el país tiene dos caminos a este respecto: el de limitarse a un programa de cortos alcances y escasa cuantía que pueda realizarse sólo con sus recursos y sin resolver sus problemas fundamentales de crecimiento o afrontar con vigor la corrección de las grandes fallas estructurales de su economía.

El tercer aspecto atañe a la etapa subsiguiente, una vez logrado el restablecimiento económico. Después de algunos años de continencia y juiciosas medidas, el país —para acelerar el ritmo de su crecimiento— podrá volver a tener la alternativa de aumentar su capitalización, acrecentando para ello su propio ahorro o, en vez de este esfuerzo adicional de orden interno, seguir acudiendo al capital extranjero. Llegaría así a la posición a la que casi había llegado al terminar la guerra. Pero no son éstos los términos en que se plantea el problema al presente.

Éste es el cuadro de los graves problemas que aquejan la economía argentina y entorpecen seriamente su impulso de crecimiento. El país dispone de enormes fuerzas vitales para superarlo, pero antes tiene que disipar la perturbadora ilusión de orden redistributivo. No es tanto modificando el reparto de lo poco que se produce como podrá elevarse



persistentemente el nivel de vida de las masas argentinas, sino realizando un esfuerzo enérgico y sostenido para acrecentarlo.

Ese esfuerzo no podría omitirse. Si no se llegara a cumplirlo no podrá darse plena realidad ni dilatar el ámbito de conquistas sociales irreversibles.

Si el país así lo comprende, podrá confiar con profunda convicción en sus fuerzas de restablecimiento.