

LA POLÍTICA ECONÓMICA EN UNA SOCIEDAD DEMOCRÁTICA: LA ARGENTINA FUTURA*

Por **Roque Carranza**

1. INTRODUCCIÓN

El objetivo general y casi lugar común de lograr una mejora del bienestar en un marco de libertad que haga posible la realización de la persona humana parece más difícil en la década del ochenta en América Latina, que hace apenas una decena de años atrás. Empero, si cabe, hoy es más urgente.

Las causas de esta situación son múltiples, internas y externas a América Latina; tanto objetivas, por las condiciones del entorno en que se desenvuelve la actividad económica, como subjetivas, por las modificaciones en el ambiente político e ideológico de quienes toman las decisiones.

El cambio en el entorno económico mundial ha sido profundo. Un prolongado período de crecimiento estable de la economía mundial ha sido seguido primero por la crisis del sistema monetario mundial, la recesión de 1974, un período posterior de lento crecimiento e inflación en las economías centrales, acompañado por un resurgimiento de tendencias proteccionistas, y finalmente una recesión extendida.

Pero no solamente se ha modificado el entorno económico externo en que se desenvuelven las economías de América Latina. Ha habido también un profundo cambio del entorno político.

En la década del sesenta, el apoyo al desarrollo económico mediante la cooperación económica internacional era una política generalmente aceptada, aunque no seguida con continuidad. Sus realizaciones no fueron muchas, ni posiblemente podían serlo. Pero el reconocimiento, al menos en principio, de la necesidad de la cooperación internacional, creó un ambiente favorable a los esfuerzos de desarrollo de los países y facilitó la adopción de cambios políticos y estructurales que tendían a mejorar la situación de los grupos rezagados y a aumentar la participación popular, sin por eso crear alarma respecto de la estabilidad.

En los años setenta, la situación cambió fundamentalmente. La política de cooperación internacional se debilitó y, de mucha más trascendencia, hubo en las esferas de poder un estrechamiento del campo de lo que se juzgaba como política económica aceptable. Los cambios de estructura y las reformas perdieron respetabilidad, y ha habido una vuelta a la afirmación de los principios capitalistas más esquemáticos y un énfasis en que las políticas económicas deben centrarse en los aspectos monetarios. Se critican la industrialización, las políticas de orientación y de canalización de inversiones y los ensayos moderados de planificación del sector público y de guía al sector privado.

Lo que es más grave, se ha abierto paso en los países de América Latina a la convicción, si no generalizada por lo menos de grupos activos y con acceso irrestricto a medios de difusión, de que la adopción de políticas adecuadas para el crecimiento no es compatible con una sociedad participativa, donde los grupos populares tengan peso político. Toda política que plantea objetivos generales de distribución del ingreso y de ampliación de la participación es bautizada, en forma despectiva, como "populista" y se anticipa su fracaso irremediable. Las políticas que se aplauden, por el contrario, son las que favorecen la concentración del ingreso, justificada como la manera de promover la formación de capital.

De hecho, aunque muchas veces no se lo reconozca explícitamente, se plantea tanto dentro como fuera de América Latina que en la etapa de desarrollo en que ésta se encuentra existe una incompatibilidad entre gobierno democrático y progreso económica. Como consecuencia, se acepta que un período de progreso y crecimiento, acompañado, o mejor dicho, conducido por formas más o menos autoritarias de gobierno, es el requisito inevitable para llegar, en un futuro no especificado, a una posibilidad de democratización.

El entorno económico internacional y este cambio ideológico plantean a los partidos políticos democráticos un difícil desafío para la década en que estamos. Es necesaria una discusión exhaustiva y franca de los problemas, no solamente en términos generales, sino también sobre el grado de participación y responsabilidad de diversos grupos sociales, tales como los de intelectuales y profesionales, que han tendido a marginarse de la actividad política.

Tal programa es evidentemente ambicioso y no puede cubrirse en una sola contribución. Pero sí puede, por lo menos, iniciarse.

Con esta finalidad, en las siguientes secciones se trata de revisar la experiencia histórica argentina, para sacar

* Exposición hecha por el Ing. Roque Carranza en el seminario sobre Argentina contemporánea organizado por el Washington Center for Latin American Studies (Consortium of Universities of the Washington Metropolitan Area: The American University, The Catholic University of America, Georgetown University, The George Washington University, Howard University, University of the District of Columbia), el día 16 de setiembre de 1981, en el Leonard Hall, Washington, DC., EE.UU.

conclusiones acerca de si ella convalida los principales puntos afirmados en la actualidad por los partidarios de una revisión de las políticas económicas y de sus implicaciones generales. A continuación, se hará un resumen del enfoque propuesto de los problemas del desarrollo desde un ángulo económico y político.

2. LA EXPERIENCIA DE CRECIMIENTO DESDE 1963

Es conveniente dividir el período 1964-1980 en dos subperíodos, debido a las diferentes políticas que se aplicaron y al comportamiento global de la economía argentina. Estos subperíodos son 1964-74 y 1975-80.

El primer subperíodo, de once años de duración, registra el lapso más extendido de crecimiento ininterrumpido de la economía en la posguerra, con sólo una aminoración del crecimiento, y no una recesión, en 1966 y 67. La tasa media de crecimiento llegó al 5,5 %, duplicando con creces la de la población.

Este crecimiento se realizó dentro de las posibilidades de financiamiento global del país, como queda demostrado por el hecho de que en seis de los años hubo saldo favorable en la cuenta corriente del balance de pagos (incluyendo los pagos a factores del exterior por remisión de utilidades e intereses de la deuda externa), y los saldos negativos fueron relativamente reducidos y de magnitud comparable con los positivos de años inmediatamente anteriores y posteriores.

Es cierto que el crecimiento industrial durante el período se realizó con fuerte protección. Pero es necesario tener en cuenta que aumentó la participación de las exportaciones de origen industrial en el total, y que no se generaron tendencias que condujeran a un estancamiento futuro. Por el contrario, el sector agropecuario continuó creciendo y se diversificaron los mercados de la carne vacuna. Pero más importante es que hubo un cambio en los precios relativos del sector industrial, demostrable por el nuevo cálculo de las cuentas nacionales realizado por el Banco Central. Con los nuevos precios de 1970, la participación del sector industrial en el Producto Bruto Interno baja del 38,3 que tenía a precios de 1960, al 29,2 %, y la participación del sector agropecuario, a precios del 70, que es de 13,2 % se mantiene en el mismo orden de importancia que calculada a precios de 1960 (11,7 %). No hubo, por lo tanto, una explotación de la economía por parte del sector industrial y, al mismo tiempo, mejoraron las condiciones para lograr una mayor apertura de la economía.

En 1975, la falta de ajuste a las condiciones del mercado internacional, que hubiera requerido una contención del gasto público y una modificación oportuna del tipo de cambio ya en 1974, originaron una crisis financiera y una recesión.

De 1976 a 1980 se aplicaron las políticas de la nueva escuela, con el resultado global de que se estancó el crecimiento, que está por debajo de 1974 en términos por habitante, se deterioró el balance de pagos, que llegó a tener un déficit en cuenta corriente de más de cuatro mil millones de dólares, y se incrementó considerablemente la deuda externa. 1981 y 1982 están signados por intentos variados de cambio.

Este breve resumen autoriza a afirmar que la conclusión de que la política de industrialización en un mercado protegido fue errónea, no está apoyada por los hechos. No condujo a condiciones que hicieran más difícil la inserción en el mercado mundial, y hubiera podido perfectamente soportar un período de transición fundado en políticas más racionales.

3. LA PARTICIPACIÓN DEL ESTADO

Otro de los elementos fuertemente criticados por la nueva escuela de política económica es la participación del Estado, la cual se afirma había llegado a hacerse insostenible y absorbía una cantidad exorbitante del producto bruto interno.

La afirmación es objetivamente insostenible. En 1975, último año respecto del cual se dispone de información oficial, la participación del sector público en el gasto total de consumo e inversión era del 10 %, cifra no diferente a la de Brasil o México, y muy inferior a la de países europeos como Francia o Alemania Occidental.

Si se añaden las empresas del Estado y la inversión del Gobierno, la participación en el gasto sube al 18 %, como promedio del período 1964/74, todavía inferior a la del consumo en los dos países europeos mencionados.

Naturalmente, estas cifras no miden directamente la influencia del sector público en la economía por sus medidas de política. Pero, a esta limitación se puede contestar, también, con la observación sobre la trayectoria de crecimiento. En un período reconocido como de intervencionismo, el crecimiento fue positivo, y no puede decirse lo mismo del período siguiente, en que la orientación, por lo menos la proclamada, fue la subsidiariedad. Es claro que esta experiencia permite destacar la importancia que debería tener la planificación, a fin de racionalizar la intervención del Sector Público, ya sea directa, por el gasto y la inversión, como indirecta, por medio de políticas e incentivos. La carencia de un sistema orgánico de planificación no permite explotar al máximo las circunstancias favorables para el crecimiento, ni atenuar las crisis, evitando que tengan efectos duraderos sobre el crecimiento.

4. LA INFLUENCIA DEL SISTEMA POLÍTICO

Es tiempo de señalar que el hecho de que el desempeño global de la economía en el período 1964/74 haya sido generalmente favorable, y muy superior a la del período 1976/80, no implica una aprobación irrestricta de todos y cada uno de los hechos de política.

Importa señalar que desde mediados de 1966 a mediados de 1973 ejerció el poder un régimen militar, lo que tuvo consecuencias políticas importantes, en cuanto a la arbitrariedad y falta de participación.

Se debilitó la acción de los gobiernos provinciales y locales, cuya autonomía relativa fue substituida por delegados del poder central, con lo que se retrocedió notablemente en un proceso de descentralización que había venido desarrollándose desde 1955, tanto en el aspecto político como en el económico, dado por la coparticipación de los impuestos.

Es difícil medir las consecuencias sociales y políticas de este hecho negativo. Pero puede al menos señalarse como una de las causas de los sucesos de 1969, que indicaron la existencia de una opinión pública fuertemente opositora en todo el interior del país, aún en provincias en las que tradicionalmente la política no se había caracterizado por la participación popular, pero que sin embargo se habían beneficiado con el proceso de descentralización posterior a 1955, como Corrientes, en la que precisamente se produjo la chispa que desencadenó las manifestaciones de 1969.

Otro elemento, relacionado con la arbitrariedad en el ejercicio del poder, fue el aumento desordenado de la ingerencia estatal.

En 1977, sin que la situación del balance de pagos lo hiciera necesario, se realizó una fuerte devaluación. Una consecuencia de esta devaluación fue comprometer las finanzas de un conjunto de empresas que tenía deudas externas.

Para hacer frente a esta situación, se dictó en octubre de 1977 el Decreto-Ley 17507, por el cual el Poder Ejecutivo se autorizaba a sí mismo para proceder discrecionalmente a conceder facilidades impositivas a las empresas en dificultades financieras y, más significativo, a intervenir en la gestión de las mismas empresas.

Este accionar, lo cual es aún característico de un sistema autoritario, motivó la intervención del Estado en más de cuatrocientas empresas, y algunas de las más grandes quedaron desde entonces dentro del control del gobierno. La medida citada no tiene comparación con ninguna dictada por un gobierno constitucional, por más críticas que se puedan formular a su gestión, y debería ser un antecedente a considerar seriamente por los que sostienen que una etapa previa de gobierno autoritario es necesaria para crear condiciones de desarrollo ordenadas. Más bien esta experiencia, que no es la única, indica que los gobiernos autoritarios generan también desorden económico.

5. EL DESAFÍO DE UNA POLÍTICA ECONÓMICA EN UN SISTEMA DEMOCRÁTICO

Para la década del ochenta se plantea en la Argentina la necesidad de recuperar tasas de crecimiento razonables, en una sociedad participativa y no excluyente.

Los problemas son varios y ninguno sencillo. Podemos sin embargo resumirlos en tres:

1. las fuentes de crecimiento, de acuerdo con las posibilidades existentes y el entorno económico internacional;
2. la distribución del ingreso y el sistema político interno;
3. el peso que las concepciones económicas externas tendrán sobre el futuro desarrollo económico, y las serias limitaciones que se pueden plantear al logro de objetivos de crecimiento y distribución.
4. Cada uno de ellos tendrá que ser discutido por separado, aunque están íntimamente relacionados.

6. LAS FUENTES DEL CRECIMIENTO FUTURO

Desde el punto de vista de las posibilidades, las fuentes del crecimiento futuro no resultan diferentes de las históricas. Deberá existir una combinación de crecimiento agropecuario e industrial, y el crecimiento industrial tendrá que ser más rápido que el agropecuario, repitiendo también una característica histórica.

Las razones son simples. El recurso tierra en condiciones de producción no ha variado, ni puede variar en magnitud a corto y mediano plazo sin inversiones cuantiosas (v.g. irrigación), y que no parecen realizables. Toda la llamada pampa húmeda se encuentra ocupada y en producción, y no se advierte que pueda esperarse un crecimiento mayor que el histórico en épocas favorables, de alrededor de un 3 % por año. Limitan ese crecimiento las incertidumbres climáticas y del mercado internacional, que históricamente han inducido cierta alternancia entre la producción ganadera y la agrícola en las tierras más favorables, y simplemente han estimulado o desalentado la producción ganadera en zonas marginales, de acuerdo con las demandas del mercado.

Se puede esperar un crecimiento de la productividad, pero no espectacular. La práctica de las semillas mejoradas está ya extendida en los cultivos de granos, y con los altos costos de los fertilizantes, en su mayoría derivados del petróleo, no resulta posible pensar en una agricultura comercial para el mercado internacional a menos que cambien las relaciones de costo, basada en un uso intensivo de fertilizantes nitrogenados. Queda como posibilidad la prosecución de la investigación genética, y como nuevo campo la combinación con leguminosas para lograr una fertilización natural.

En ganadería, la extensión de las praderas artificiales ofrece todavía campo para un aumento considerable en la producción de carne, pero las limitaciones de mercado son mayores que en el caso de los granos.

El papel de absorber los incrementos de población, que no son de gran magnitud en comparación con otros países de América Latina, queda para la industria, como en el pasado. Pero ahora con el grave problema de la destrucción de aparato productivo que ha ocurrido en el último quinquenio, y el desaliento de la producción para exportación, por la política cambiaria seguida, que ha hecho perder mercados promisorios.

Con estas limitaciones, resulta posible estimar para los próximos años sólo tasas modestas de crecimiento, a pesar de la aparente ventaja de una recuperación de niveles de producción. Lo ocurrido en 1964 y 1965 parece difícil de poder repetirse para alcanzar tasas de crecimiento del orden del 10 % anual.

7 LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO Y EL SISTEMA POLÍTICO INTERNO

Con tasas modestas de crecimiento no pueden esperarse resultados espectaculares en materia de distribución del ingreso. Sin embargo, será necesario plantearse algunas metas en este campo, no sólo por razones de justicia, para que vastos sectores sociales recuperen posiciones perdidas, sino también como un estímulo para la demanda de importantes sectores industriales de producción para el mercado interno, como el textil, de confección y calzado, y que pueden también contribuir a las exportaciones, con la actual estructura productiva, sobre la base de una ocupación alta de la capacidad instalada y con costos adicionales limitados al capital variable.

Las dificultades políticas de esta situación son evidentes, y hacen necesario un entendimiento amplio de las fuerzas populares para poder promover programas razonables, que sean aceptados por grandes sectores de población, los cuales pueden prestar su aquiescencia solamente sobre la base de confianza en la dirección de la gestión y participación en la misma. De otra manera, contener las aspiraciones a una política de desquite sería muy difícil e improbable sin un régimen autoritario, que no está en interés de nadie continuar imponiendo.

8 EL ENTORNO ECONÓMICO EXTERNO

Como ya se señaló en la introducción, el entorno económico externo plantea serias dificultades. La política agropecuaria de la Comunidad Europea y las restricciones arancelarias impuestas por Estados Unidos, por razones sanitarias, pero aplicadas inclusive a regiones libres de aftosa, como el caso de la Patagonia, limitan el acceso a los grandes mercados con poder adquisitivo para las exportaciones agropecuarias. El mercado de los países socialistas ha sido ya explotado, y la experiencia muestra que frecuentemente se presentan dificultades para mantener volúmenes de comercio de un año para otro, dada la competencia de EE.UU. y la Comunidad.

Las nuevas tendencias proteccionistas pueden ser un obstáculo adicional a la recuperación de las exportaciones de origen industrial, para las que quedarían como mercados principales los ya conocidos de la antigua ALALC.

Los otros países en desarrollo presentan serias dificultades como mercados potenciales. En unos casos, el factor importante son los bajos ingresos, que restringen la capacidad de compra, por grandes que sean las necesidades de alimentos y de manufacturas sencillas. Por otra parte, los grandes mercados de los países de la OPEP tampoco son en su mayoría accesibles, por la concentración de su política de importaciones oficiales en las de alta tecnología y el bajo poder adquisitivo de su población para las exportaciones que puede proveer Argentina. Entre estos países petroleros quedan como posibilidades todavía no exploradas Nigeria y Angola.

Es claro que, de todas maneras la recuperación requerirá una enérgica política oficial, tanto de negociaciones comerciales, como de apoyo al sector exportador, con información, créditos de producción y, seguramente también, de apoyo a la inversión en los sectores susceptibles de rápida expansión.

Será necesario, además, una renegociación de los términos de la deuda externa, que en las circunstancias actuales plantean una grave restricción. Este es un problema que tendrá, finalmente, que resolverse de manera política, y no sólo financiera.

9. ALGUNAS ALTERNATIVAS

La discusión anterior sobre las perspectivas de crecimiento se funda en la situación actual de la economía mundial y en una recuperación lenta de su ritmo de crecimiento, y las conclusiones aparecen como válidas en esta hipótesis y para el corto y mediano plazo (alrededor de cinco años).

Una recuperación rápida de la economía mundial, de características tales que permita un crecimiento aún más acelerado de las economías en desarrollo por la intensificación de la demanda de materias primas, favorecería considerablemente las posibilidades de recuperación de la economía argentina, pues es el mercado de los países en desarrollo el más interesante en este momento para sus exportaciones, tanto de alimentos como de productos manufacturados.

En este caso, es posible que un crecimiento acelerado compense gran parte de la pérdida registrada en el último quinquenio y para la década del noventa se hayan borrado las cicatrices del experimento conducido autoritariamente.

A largo plazo, más de cinco años, pueden intervenir otras circunstancias. Es posible una revisión parcial de la política agropecuaria de la Comunidad Europea, y simultáneamente una política de desconcentración de inversiones industriales abre otras perspectivas. Cambiarían así tanto los mercados como la base de crecimiento de economías como la argentina, en sentido favorable.

También, a mediano y largo plazo pueden ocurrir cambios tecnológicos o descubrimientos de recursos naturales que permitan diversificar considerablemente la producción primaria y las perspectivas de transformación en el caso argentino.

Pero es posible que ninguna de estas variantes se dé, y la hipótesis más verosímil es la discutida anteriormente, en cuyo caso las tensiones internas de una recuperación serían serias.

10. EL ENTORNO POLÍTICO E IDEOLÓGICO EXTERNO

Este entorno tampoco es favorable. El juicio sobre las políticas económicas que se aplican en países como la Argentina tiende a moldearse conforme a las expectativas de los comerciantes, inversionistas y banqueros de cada país para hacer negocios en el país en cuestión, y no sobre una apreciación objetiva de cuáles son los factores que dominan la realidad económica.

Es aleccionador que la política aplicada entre 1967 y 1969 fue generalmente encomiada como liberal, pasando por alto hechos institucionales graves, como la ley 17507, que ya fue mencionada, y que representa un atropello al ambiente de seguridad jurídica que debe rodear a la actividad empresaria en una sociedad moderna.

La razón es muy simple. Se había revisado una política de nacionalización de petróleo, y las compañías petroleras no tenían interés en lo que ocurría con las empresas privadas nacionales. Si éstas eran sujetas a un trato discriminatorio y a una intervención abusiva, sin límites en su extensión, sin plazos para su terminación y sin obligación estipulada de rendir cuentas a ningún poder judicial o legislativo, era cuestión que no interfería con el negocio principal.

En un futuro próximo, las necesidades de refinanciar una cuantiosa deuda externa plantearán serias dificultades. La necesaria política activa del sector público en la reconstrucción de la economía, en el restablecimiento del sector externo y en la regulación de las relaciones obrero-patronales, seguramente será de nuevo criticada desde la óptica de que las empresas extranjeras aprecian la menor intervención posible, cualquiera sea la realidad de la situación.

Es en este campo donde la comprensión y la acción de los intelectuales pueden ser de importancia estratégica.

Será necesario hacer apreciaciones más equilibradas que las derivadas de las dificultades o posibilidades que encuentra una empresa o grupo de empresas. Será necesario recordar que la reconstrucción europea, y en particular la alemana después de la guerra, se logró por enérgicas políticas estatales y no sólo por la libre empresa.

Será necesario, sobre todo, recordar que la mejor garantía de libertad no es un Estado o sector público pequeño, sino el control que se alcance del Estado. Un Estado pequeño, como el alemán de 1933, dio lugar a una de las dictaduras más terribles de los tiempos modernos. Un gobierno liberal, supuestamente, pero autocrático en el fondo, atropelló la estructura jurídica de la empresa dictando una ley que no hubiera pasado por ningún congreso.

11. EL COMPROMISO POLÍTICO

La posición de que en las condiciones de desarrollo de la Argentina es necesaria una economía mixta, que ha inspirado a la Unión Cívica Radical durante los últimos treinta años, desde el Programa de Avellaneda, a fines de la década de los años cuarenta, no ha experimentado cambios fundamentales. Algunas circunstancias han cambiado pero, más bien, las actuales han reforzado los motivos para una política activa, encaminada a una recuperación y tendiente a evitar enfrentamientos.

Con más urgencia que nunca, es necesario el funcionamiento de un sistema democrático, abierto, que canalice los conflictos y que mantenga la posibilidad de cambio ordenado. El problema central en este proceso es si las

fuerzas que habitualmente han evadido la discusión política y se han apoyado en gobiernos autoritarios para hacer triunfar sus postulaciones, admitirán que no tienen otro camino que organizarse para la convivencia democrática.

El valor moral que tiene para este caso la posición de Estados Unidos es de gran significación, así como resulta alarmante el debilitamiento reciente de esta posición y la aceptación de los regímenes autoritarios, basada en una perspectiva de conflicto mundial que encuentra en cada país un campo de batalla entre el Este y el Oeste. Sería de esperar que la experiencia de los conflictos actuales, y la influencia moderadora que puede tener una posición europea, que registra en su haber la eliminación de conflictos como el de Rhodesia, haga que finalmente Estados Unidos tenga una posición de franco apoyo a los procesos de democratización, y especialmente a su estabilización.

Sin embargo, la evolución de los acontecimientos en América Central es desalentadora.