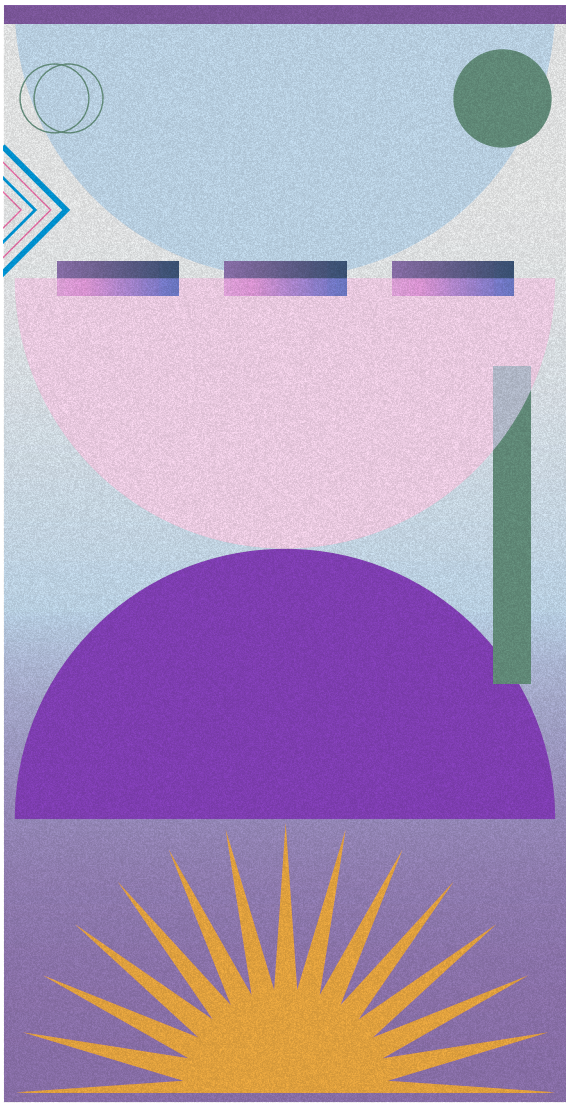
El pensamiento económico de Aldo Ferrer

MARCELO ROUGIER
Prólogo por: Rodrigo Ruete



MANUEL BELGRANO EDICIONES

EL PENSAMIENTO ECONÓMICO DE ALDO FERRER

MANUEL
BELGRANO
EDICIONES

IDEA Y DIRECCIÓN GENERAL
MARTÍN GUZMÁN,
Ministro de Economía de la Nación

RODRIGO RUETE,
Subsecretario de Relaciones Institucionales

DOCUMENTACIÓN E INVESTIGACIÓN
MARCELO ROUGIER

COORDINACIÓN GENERAL
FLORENCIA KLEISNER, MARTIN BURGOS
Y GONZALO LUIS FERNÁNDEZ

CORRECCIÓN
GONZALO LUIS FERNÁNDEZ

DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN
LUCAS ALBERTO FERNÁNDEZ

Ferrer, Aldo
Pensamiento económico de Aldo Ferrer / Aldo Ferrer ; compilación de Marcelo Rougier. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Editorial Manuel Belgrano del Ministerio de Economía, 2021.
Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online
ISBN 978-987-47596-8-9

1. Economía Argentina. I. Rougier, Marcelo, comp. II. Título.
CDD 330.01

CC BY NC

AUTORIDADES

Presidente de la Nación
Alberto Fernández

Ministro de Economía
Martín Maximiliano Guzmán

Subsecretario de Relaciones Institucionales
Rodrigo Ruete

Consejo Editorial
Haroldo Montagu
Roberto Arias
Mercedes D'Alessandro
Victoria Murillo

ÍNDICE

PRÓLOGO **02**

ALDO FERRER, INTELECTUAL Y PROTAGONISTA DEL DESARROLLO ECONÓMICO **04**

EL ESTADO Y EL DESARROLLO ECONÓMICO (1956) **44**
- Prefacio
- Capítulo V: Argumentos en favor de la participación del Estado en el desarrollo económico
- Conclusiones

EL CAPITAL EXTRANJERO EN LA ECONOMÍA ARGENTINA (1969) **66**

EL DESARROLLO DE LAS INDUSTRIAS BÁSICAS Y LA SUSTITUCIÓN DE IMPORTACIONES (1970) **87**

DEVALUACIÓN, REDISTRIBUCIÓN DE INGRESOS Y EL PROCESO DE DESARTICULACIÓN INDUSTRIAL EN LA ARGENTINA (1974) **103**

TECNOLOGÍA Y POLÍTICA ECONÓMICA EN AMÉRICA LATINA (1974) **116**
- Prefacio
- Capítulo IV: Políticas de desarrollo científico tecnológico

VIVIR CON LO NUESTRO (1983) **145**
- Prefacio
- Capítulo IV: Los compromisos del acuerdo social y económico
- Anexo: Vivir con lo nuestro, notas sobre la fuente de recurso para el consumo, la inversión y el pago de la deuda externa

EL DEVENIR DE UNA ILUSIÓN (1989) **171**
- Segunda parte: La frustración del desarrollo

EL MODELO K COMO PROYECTO NACIONAL Y POPULAR (2013) **190**

EL REGRESO DEL NEOLIBERALISMO (2016) **203**

PRÓLOGO

Por Rodrigo Ruete

Este nuevo ejemplar del Sello Editorial Manuel Belgrano es más que una introducción a la obra de Aldo Ferrer. En las páginas siguientes se brindará a los interesados una óptica posible para la comprensión de la historia argentina y una caja de herramientas para interpretar las distintas coyunturas económicas y sociales, tanto pasadas como presentes.

Aldo Ferrer (1927-2016) cumple la condición de haber sido académico y gestor de políticas públicas en su área de especialidad. Por supuesto que estas dos facetas no se encuentran separadas. Por el contrario, me atrevo a pensar que para el autor la pasión por el estudio de la realidad económica argentina fue producto de su vocación por lograr la transformación de la estructura productiva nacional desde una subdesarrollada y dependiente hacia una desarrollada y soberana. Esta idea se refleja como una constante en los textos seleccionados a continuación.

Entre estos encontraremos algunos aportes fundamentales, aunque probablemente no originales, tales como: la relevancia de la restricción externa como impedimento para nuestro desarrollo; la necesidad de diversificar la matriz productiva nacional; la importancia de aumentar el peso de la industria; y la advertencia sobre los marcos teóricos y las fuerzas sociales detrás de los modelos neoliberales, responsables una tras otra vez del colapso de los indicadores sociales de la República Argentina.

Confío en que *El Pensamiento Económico de Aldo Ferrer* será de gran utilidad para estudiantes, investigadores y curiosos del pensamiento nacional a la vez que ayudará a consolidar una visión de la economía que se aleja de la ingenuidad que representa creer en la bondad y omnipotencia de las fuerzas del mercado. Porque, como queda claro a continuación, toda economía es política y detrás de las dinámicas productivas lo verdaderamente existente son actores sociales y un Estado que, más allá de los gobiernos de turno, tiene capacidad para la transformación.

ALDO FERRER, INTELECTUAL Y PROTAGONISTA DEL DESARROLLO ECONÓMICO

Por Marcelo Rougier

Introducción

Aldo Ferrer fue un espectador privilegiado de las transformaciones ocurridas en la política y la economía mundial entre los años treinta y las primeras décadas del siglo XX; también fue una figura representativa del pensamiento económico heterodoxo latinoamericano y un protagonista destacado en muchos de los acontecimientos que contribuyeron a delinear el derrotero de nuestro país. La relevancia de su trayectoria queda en evidencia no sólo a partir de su enorme labor intelectual y de sus numerosos trabajos académicos (algunos de los cuáles se encuentran seleccionados en este libro), sino también a partir de un recorrido que incluye su incorporación a las Naciones Unidas a comienzos de la década de 1950; su inclusión en el equipo de asesores de Arturo Frondizi durante los últimos años del gobierno peronista; su gestión al frente del Ministerio de Economía y Hacienda de la provincia de Buenos Aires durante la gobernación de Oscar Alende; sus aportes en el Banco Interamericano de Desarrollo; su papel descollante en la organización del Instituto de Desarrollo Económico y Social y del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales en los años sesenta; su paso por el Ministerio de Obras Públicas y de Economía de la Nación en los primeros años de la década de 1970; y la presidencia del Banco de la Provincia de Buenos Aires en los años ochenta y de la Comisión Nacional de Energía Atómica a fines de la década siguiente; además de su papel como impulsor del Plan Fénix y su desempeño como embajador argentino en Francia en el siglo XXI, entre otras muchas actividades a nivel local e internacional.

En todo ese dilatado recorrido Ferrer abrevó en el estructuralismo latinoamericano, en la perspectiva nacional del desarrollo económico, en la utilización de recursos keynesianos para orientar el crecimiento, y se mostró partidario del manejo estatal de los resortes básicos de la economía así como de la propiedad pública de empresas estratégicas. Esas ideas se mantuvieron en el tiempo a través de un sendero marcado por una línea imaginaria que se acercaba como una asíntota a la realidad social para confundirse con ella cuando se desplegaron las políticas de "argentinización", de "compre nacional" y otras, durante su propia gestión al frente de los Ministerios de Obras Públicas y de Economía hacia 1970, por ejemplo; o para alejarse irremediablemente cuando esa misma realidad se corría hacia posturas liberales o neoliberales, como ocurrió en la segunda mitad de años setenta y en la década de 1990, particularmente.

Sin duda, fue uno de los más destacados economistas de la Argentina y de América Latina. Entre los argentinos hay figuras muy relevantes que incluso, como es el caso de Raúl Prebisch o Julio Olivera, han trascendido los límites regionales para tener reconocimiento por sus aportes intelectuales en el plano internacional. Otros han tenido mayor presencia temporal en cargos públicos relevantes, como Federico Pinedo, Alfredo Gómez Morales o Domingo Cavallo, por ejemplo. Pero quizás solo Ferrer haya conjugado en su persona las tres dimensiones que pueden asociarse a la tarea del economista, aspecto que no es fácil encontrar en otros de sus distinguidos colegas. En primer lugar, Ferrer fue un notable pensador, un intelectual de la economía, que realizó

aportes innegables al pensamiento económico latinoamericano y argentino; logrando incluso acuñar una serie de ideas-conceptos que lo identifican (como "modelo integrado y vierto", "vivir con lo nuestro" o "densidad nacional", por ejemplo). En segundo lugar, como señalamos, fue un hombre de acción y ejerció cargos de primer nivel en el plano local e internacional desde muy joven (como ministro de Economía de la Nación o embajador, por ejemplo). Finalmente, su voz, su pensamiento, ha tenido trascendental presencia académica y pública y reconocimiento social (a través de la creación de foros y revistas especializadas o constituyéndose en un referente en temas económicos para los medios de difusión masiva por décadas), con la consiguiente presencia de sus ideas en el debate de la política económica, a tal punto que en ocasiones se lo identificó como "padre" de un modelo o como el principal crítico de otro. Pero además, su formación y compromiso desde muy joven le da un peso extraordinario a esta idea, puesto que estas dimensiones pueden rastrearse durante, prácticamente, siete décadas de la cambiante historia política y económica argentina, latinoamericana y mundial. En lo que sigue, realizamos un repaso de su trayectoria, de su desempeño en la gestión pública y de sus aportes intelectuales al campo de la economía y la historia económica, con el propósito de destacar su relevancia como intelectual y hombre público y darle un marco histórico y personal a las contribuciones que se han seleccionado en esta obra.[1]

Los años de formación

Aldo Ferrer nació en abril de 1927 en el seno de una modesta familia de hijos de inmigrantes españoles e italianos de la ciudad de Buenos Aires. Como muchos orígenes de familias de la ciudad de Buenos Aires, los abuelos paternos llegaron a la Argentina a fines del siglo XIX, provenientes del sur de España. Antonio, su padre, había nacido en 1901 y, al igual que sus hermanos, debió ayudar a los pobres ingresos familiares desde muy joven, haciendo diversas tareas; pronto comenzó a trabajar en un taller donde se hacían muebles de madera y objetos decorativos. Por el lado materno, los abuelos eran italianos que habían migrado a Brasil, donde tuvieron cuatro hijos. Isabel, la mamá de Aldo nació en Santos, en el litoral del Estado de São Paulo, en 1904; poco antes de la Primera Guerra Mundial toda la familia viajó a la Argentina y se radicó en Buenos Aires. Antonio e Isabel se casaron en 1926 y se instalaron en una casa rentada en el distinguido barrio de la Recoleta, en el norte de la ciudad donde, existían varios talleres que requerían el oficio de Antonio. Allí nació Ferrer en abril de 1927.

Los primeros años de la joven familia fueron duros. El puerto había otorgado a

1. Un recorrido similar puede encontrarse en Rougier (2016) como parte del homenaje que le realizaran los editores de la revista H-industri@ luego de su fallecimiento. También pueden consultarse sus recuerdos y vivencias en Rougier (2014). Un estudio pormenorizado de su vida, trayectoria en la gestión pública y aportes intelectuales se encuentra en Rougier (en prensa).

Buenos Aires una posición de privilegio durante el auge de la exportación de productos primarios, pero las dificultades del comercio internacional y la caída de los precios internacionales a partir de 1929 provocaron que la actividad económica se viera duramente perturbada. Como muchos otros habitantes de la ciudad, Antonio perdió el trabajo y comenzó a hacer changas, mientras que Isabel también debió salir a trabajar en una tintorería. Las penurias económicas de esos años los obligaron a mudarse a otra vivienda de alquiler, a unas pocas cuadras.

La recuperación de la economía argentina fue relativamente rápida; Antonio recobró su ocupación y poco después comenzó a trabajar en su propio taller, que instaló en la casa. De algún modo, la familia pudo reponerse y escapar a una condición de pobreza extrema. Ser único hijo en esas circunstancias también fue una bendición; pese a las carencias y dificultades, la situación de Aldo fue mucho más venturosa que la mayoría de los niños de la ciudad, víctimas de la desprotección social. A comienzos de 1933, comenzó la escuela primaria en el colegio Nicolás Rodríguez Peña que funcionaba muy cerca de su casa. Allí concurrían los hijos de las familias de escasos recursos pero también los de aquellas acomodadas, por lo que la escuela se transformaba en un fenomenal ámbito de integración social y cultural. Por supuesto, el barrio también era un extraordinario espacio de socialización y de aprendizaje cotidiano. A pesar de estar ubicado en el centro de la ciudad, la zona mantenía las características tradicionales de los barrios porteños, donde los niños y jóvenes confraternizaban en las veredas y calles por horas, y las abundantes plazas y plazoletas se transformaban en improvisadas "canchas" para "picaditos" de fútbol.

Llegado el momento, la elección del colegio secundario no debía dejarse al azar. En esas familias de origen inmigrante o primera generación de argentinos la idea era que el hijo estudiara, una especie de mandato irrenunciable para el ascenso social, posible aún con una buena educación pública. El entorno ayudaba a marcar el horizonte: Antonio tenía algunos amigos o clientes que eran empleados de bancos y empresas que podían proveerles a sus familias un mejor pasar, eran todo un ejemplo; de modo que sugirió que Aldo se inclinase por los estudios comerciales con el fin de garantizarse un trabajo "de oficina" y no uno "manual" como el suyo. Además, al contrario del bachillerato común, el "comercial" era una alternativa para lograr un título que permitiera desarrollar un oficio (como "tenedor de libros" y "cálculo mercantil") si no era posible luego acceder a una carrera universitaria.

Ferrer concluyó la primaria a finales de 1939 y rindió examen para ingresar a la Escuela Superior de Comercio "Hipólito Vieytes", ubicado en el barrio de Caballito, que tenía fama de ser un buen colegio. En el primer año tuvo muy buenas calificaciones, especialmente en Contabilidad; pero en segundo los cuatros y cincos se adueñaron de su boletín. El año clave era el tercero, considerado en los colegios "mercantiles" como el más difícil, y de hecho lo fue: tuvo que rendir Matemática, Química y la tediosa Estenografía en marzo del año siguiente. La mejor nota la tuvo en Inglés, puesto que por ese entonces, por insistencia de su papá, ya había comenzado a tomar cursos en la Cultural Inglesa. Cuarto y quinto año, más focalizados en prácticas contables y

comerciales, no presentaron ningún problema, aunque Ferrer no se caracterizó por ser un alumno particularmente brillante.[2]

Durante esos años de "descubrimiento" del mundo, Ferrer entabló amistad con compañeros de ascendencia judía, parte de la gran comunidad que existía en Buenos Aires por ese entonces. Significativamente, ese grupo estimuló su preocupación por la política: los jóvenes se encontraban por ese entonces muy movilizados por las atrocidades del nazismo, las migraciones y los conflictos en Palestina. De algún modo, Ferrer incorporó así las posiciones antifascistas que reafirmaban las ideas socialistas, si bien vagas que provenían del entorno familiar. En efecto, sin mayor formación política ni compromiso activo, Antonio votaba en los años treinta por el Partido Socialista, que tenía por ese entonces una activa participación política, especialmente en la ciudad.

Antonio también le acercó algunas lecturas penetrantes, como las obras de José Ingenieros. Particularmente El hombre mediocre y Las fuerzas morales empapadas de un sentido ético e idealista de la vida. En especial ésta última, publicada póstumamente, era una verdadera exaltación de la juventud y sus ideales. Los hombres abrían su propio surco, a través de la libre iniciativa: la inquietud, la rebeldía, la firmeza eran aptitudes necesarias para afirmar y desarrollar el nuevo ideal. No le correspondía a una clase dirigir la transformación social sino a una elite de individuos, los idealistas. Entre los valores sociales, Ingenieros rescataba particularmente la solidaridad y la justicia.

El mensaje de Ingenieros caló hondo en el adolescente casi-adulto que abrazó esas ideas con fervor. Ferrer sintió ser parte de la "levadura moral", portador de la fuerza creadora de la juventud y del legado renovado que podía brindar su acción a las generaciones futuras. La iniciativa, la voluntad, el compromiso político, era el cauce natural de esa concepción, un precepto de transformación social encarnado por jóvenes que, aunque no alcanzaran a cosechar los frutos de su siembra, tenían segura su recompensa en la sanción de la posteridad, al decir de Ingenieros. Es probable que el entusiasmo característico de Ferrer en toda su vida tuviera, más allá de razones psicológicas y de personalidad, reminiscencias de ese entusiasmo que el notable pensador de las primeras décadas del siglo le concedía a la lozanía y a su papel motor en la acción.

Estas lecturas tenían lugar en años por demás convulsionados, de grandes antagonismos en el mundo; los sectores medios de la sociedad porteña los habían asumido como propios y provocaban hondas divisiones ideológicas y políticas. Una parte importante de la población reivindicaba ardientemente sus convicciones democráticas, ya despiertas durante las movilizaciones en torno a la Guerra Civil Española, y se manifestaba decididamente en favor del bando aliado durante la Segunda Guerra Mundial. Ese conflicto se siguió apasionadamente en la casa de Ferrer y en su círculo de amigos (a través de la prensa escrita y la radio sobre todo), identificados con los

2. Título Secundario de Aldo Ferrer, en Legajo 25.892, Ferrer, Aldo, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires.

aliados; "éramos decididamente antinazis", recordaría muchos años después.[3] El golpe militar de junio de 1943 dio un nuevo condimento a la politización y reafirmación de las ideas libertarias del joven. La dictadura mantuvo la política de neutralidad declarada por el gobierno anterior pero tenía claramente una connotación ideológica al resistir su incorporación a la cruzada mundial de las democracias contra el fascismo. Vastos sectores de la opinión pública y los partidos políticos (la Unión Cívica Radical, los socialistas y los comunistas, principalmente) hicieron oír su voz en diferentes tribunas reclamando el inmediato alineamiento del país con la causa aliada. Por otra parte, la "Revolución de Junio" pronto limitó la actividad política, especialmente luego que, en octubre de 1943, un núcleo de jóvenes oficiales encabezados por Edelmiro Farrell se apoderara de la conducción del gobierno. A partir de entonces se redoblaron las medidas represivas contra los grupos de izquierda y los sindicatos, se declaró fuera de la ley a los partidos políticos, se intervinieron las universidades y se implantó la obligatoriedad de la enseñanza religiosa en las escuelas públicas (Torre, 2002). Pronto el hombre fuerte de ese gobierno, el coronel Juan Perón iba a generar en Ferrer, como en muchos socialistas, algunas contradicciones en la percepción de ese proceso: por un lado su origen militar lo ubicaba en las antípodas de las ideas democráticas que había cultivado; pero, por otro, no podían más que ser vistas con un dejo de complacencia las políticas favorables a los sectores trabajadores que desde la secretaría de Trabajo y Previsión comenzaba a aplicar, medidas compatibles con los añosos reclamos e iniciativas socialistas.

Una vez recibido de Perito Mercantil, en 1945, inició sus estudios de Contador público y de doctorado en Ciencias económicas en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires. Los grupos estudiantiles más politizados y también el joven Ferrer, afiliado a la agrupación Acción Reformista que lideraban los socialistas, participaron activamente en el rechazo de la dictadura y el reclamo de retorno a la democracia. El régimen se encontraba frente a una clara crisis política que trató de soliviantar a través del alejamiento de Perón y su confinamiento en la isla Martín García. No obstante tan sólo dos días después tendría lugar la movilización popular que daría inicio al fenómeno político más trascendental de la Argentina moderna. El 17 de octubre expresó la irrupción pública de los trabajadores en la ciudad de Buenos Aires; de algún modo el interior inició su marcha sobre la gran orbe y los "cabecitas negras" condensaron la presencia de un larvado conflicto social y cultural que el peronismo capitalizaría en los años siguientes. El nuevo e inesperado espectáculo de masas populares no pudo más que sorprender al joven estudiante. Ferrer tuvo oportunidad de observar frente a su casa, a una columna de trabajadores que avanzaba hacia la plaza de Mayo por las aceras del distinguido barrio. Compartía con muchos socialistas los recelos sobre los ideales y propósitos de esa muchedumbre en movimiento: "Con mi padre teníamos una gran ambivalencia: por un lado la cosa popular, por el otro, no nos gustaba nada el régimen militar, la dictadura". Pero además, los obreros en las calles expresamente atacaban con

3. Entrevista del autor, 23 de mayo de 2008.

sus consignas a los estudiantes, identificados como antiperonistas, y en ocasiones los obligaban a "vivar" el nombre de Perón (James 1987: 457). En ese escenario tuvo lugar la movilización del 17 de octubre de 1945 que abrió el juego a las elecciones democráticas y dio origen al peronismo como movimiento político.

Más allá de las alternativas políticas e intervenciones propias de la militancia, el primer año de la Facultad transcurrió finalmente sin mayores sobresaltos, Ferrer era un buen estudiante y pasaba mucho tiempo en la biblioteca. El programa de la carrera de Contador Público de la Facultad se había modificado varias veces en los años anteriores. Hacia 1945 se aplicaba el Plan "D" que se desarrollaba en cuatro años e incluía veintiuna materias, varias con condición teórico-práctica. La preeminencia del derecho en la orientación de la carrera era indiscutible: ocho materias estaban vinculadas a cuestiones legales mientras que sólo tres lo estaban específicamente a las técnicas contables; dos abordaban temas de propios de la economía y otras cinco lo hacían de manera tangencial. Finalmente, tres incorporaban distintas nociones matemáticas y estadísticas (Universidad de Buenos Aires, 1941).

Ninguna de las asignaturas del primer año representó mayores problemas para Ferrer, que las aprobó entre abril y mayo de 1946, obteniendo una única calificación de "Distinguido", en Historia Económica. En el segundo año, cursó Estadística, Economía Política, tres materias de derecho y la continuación del curso de Geografía Económica. En esta última materia el profesor Adjunto era Emilio Llorens, un ingeniero industrial y quizás el más cercano colaborador de Alejandro Bunge, que participaría del plan de industrialización incorporado al Primer Plan Quinquenal del gobierno peronista. De acuerdo a ese plan, el Estado podía estimular la formación de sociedades estatales o mixtas para explotar la producción de minerales (carbón, hierro, cobre) aún cuando el precio final del producto fuese mayor al internacional. Estas discusiones sobre las alternativas de la planificación eran las que permeaban la asignatura cuando la cursó en 1946. Si bien la orientación de la materia y de Llorens en particular, identificado con el gobierno peronista, podía generar algún resquemor en el joven militante, la problemática no dejaba de atraerlo especialmente. Entre las materias de tercer año, Ferrer recordaba especialmente Economía y Organización Industrial. El encargado del curso era el Ingeniero José Gilli, pero al joven estudiante le impactó la figura del profesor Adjunto, Torcuato Di Tella. Torcuato Di Tella era licenciado en Ciencias Exactas y por entonces el empresario más importante del país dueño de la empresa SIAM, que fabricaba una variedad importante de productos electrodomésticos (Torcuato Di Tella, 1993). El programa repasaba primero las actividades industriales desde sus orígenes en la Antigüedad hasta la Revolución Industrial, para luego analizar específicamente la evolución de las fábricas, su organización y escala, y los procesos de trabajo taylorista y fordista. También incluía temáticas afines a la organización científica de la empresa y de legislación industrial.

Por último, en cuarto año se dictaban Economía y Organización Bancaria, Sociedades Anónimas y Seguros, Derecho Internacional Privado, Práctica Profesional del Contador, y Contabilidad Pública. Ferrer aprobó todas estas materias en el transcurso

de 1948, destacándose un "Distinguido" en Economía y Organización Bancaria y un "Sobresaliente" en Contabilidad Pública. En enero de 1949 aprobó con "Bueno" Práctica Profesional y obtuvo el título de Contador Público.

La carrera de Contador, plagada de cuestiones técnicas y legales, no había sido muy atractiva. En realidad, Ferrer se sintió mucho más estimulado por las materias del doctorado en Ciencias Económicas. El Plan del doctorado era igual al de la carrera de Contador para el primero y segundo año; luego se agregaban doce materias más y dos trabajos de investigación. En tercer año el doctorando debía realizar un curso sobre Metodología de la Investigación Económico-Financiera. En cuarto año, el aspirante sumaba a las asignaturas del último año de la carrera de Contador, Economía y Organización Agraria, Economía y Organización de los Transportes y debía realizar un Trabajo de Investigación. Finalmente, en quinto año debía cursar Economía Política (Dinámica Económica), Política Económica, Historia de las Doctrinas Económicas, Política Social, Sociología, Finanzas, Derecho Internacional Público y realizar un Trabajo de Investigación que sería su tesis doctoral.

Varios de los docentes que Ferrer tuvo en el doctorado estaban vinculados al grupo Bunge y eran funcionarios o veían con beneplácito las políticas que impulsaba el gobierno peronista. Muchos de ellos habían entrado a la facultad después de 1944 en un contexto de predominio de los sectores conservadores, nacionalistas y católicos en la Universidad, como Rafael García-Mata que dictaba Economía y Organización Agraria. Otros docentes como los de Política Social o Sociología también provenían del espacio conservador católico y eran cercanos al gobierno. No obstante, había una figura claramente disruptiva en ese escenario: Raúl Prebisch, a quién consideraría siempre como su "maestro".

Hacia 1943 Prebisch era sin duda un destacado funcionario identificado plenamente con el gobierno de la Concordancia y la "década infame". Es probable que por esa misma razón el gobierno militar surgido del golpe del 4 de junio de ese año pusiera fin a su carrera pública, lo que obligó a Prebisch a dedicarse por completo a la enseñanza y al asesoramiento de bancos centrales de distintos países de América Latina. En efecto, a comienzos de 1944, Prebisch fue invitado al Banco de México para dar unas charlas sobre la creación y actuación del BCRA; allí fue cobrando forma su concepción sobre el espacio latinoamericano, y trabó amistad con Daniel Cosío Villegas, un economista director del Fondo de Cultura Económica, y con Víctor Urquidi, uno de los jóvenes economistas más prometedores y con el que compartía especialmente el interés por las teorías del desarrollo. Esas charlas lo convencieron de que su experiencia en la gestión pública había sido muy rica pero que le faltaba una mayor sofisticación teórica para darle sustento.

Con esa idea, Prebisch regresó a la Argentina y retomó sus clases de Política Económica (Dinámica Económica) en la Facultad dispuesto a profundizar su investigación sobre la teoría del ciclo económico y examinar en detalle el trabajo de Keynes a la luz de la experiencia latinoamericana (Magariños, 1991). La Facultad, él único espacio institucional que conservaba, podía ser un refugio donde desarrollar sus

investigaciones, pero su situación allí no era fácil; como señalamos, Prebisch estaba identificado con el "viejo régimen" y no tenía muchos aliados políticos en la nueva circunstancia (Dossman, 2008: 208). La llegada de Perón a la presidencia tampoco fue auspiciosa para Prebisch, quien tomó distancia de las políticas que se impulsaban en el plano financiero e industrial. El gobierno había nacionalizado el BCRA y los depósitos, poniendo fin al sistema que Prebisch había diseñado. También había lanzado un Plan Quinquenal que implicaba una fuerte intervención del Estado, además de impulsar las nacionalizaciones de varios servicios públicos. Finalmente, Prebisch era cauteloso respecto a la orientación de la política industrial (comandada por miembros del grupo Bunge y profesores de la Facultad, como Emilio Llorens) que implicaba una industrialización acelerada de sectores que podían ser "ineficientes" de acuerdo a su perspectiva. Hacia 1947 su investigación sobre la moneda y los ciclos económicos desde la perspectiva de los países periféricos había progresado pero Prebisch enfrentaba un clima político cada vez más hostil en la Facultad (que entre otras cosas le exigía incluir temas referidos al Plan Quinquenal). Dos veces elevó su renuncia a la cátedra; pero el interventor Pedro Arrighi rechazó por ser su personalidad científica "reconocida mundialmente, honrando a la Facultad que lo cuenta en su claustro"; sólo le permitió tomar una licencia hasta el fin del ciclo lectivo (Fernández López, 2002).

Durante el transcurso de 1948 Prebisch pretendía concluir con sus desarrollos teóricos sobre el ciclo económico y para eso aprovechó su clase de Dinámica Económica y el dictado de un nuevo seminario, donde aludía especialmente a sus indagaciones de carácter teórico (Fernández López, 2008). Como colaborador en el seminario se encontraba el ingeniero Francisco García Olano, un hombre allegado al grupo industrialista de Alejandro Bunge y había publicado varios artículos sobre política económica, planificación e industria en la Revista de Economía Argentina, pero que pronto se transformaría en crítico de las políticas del gobierno.

Ferrer tuvo la dicha de tener a Prebisch en la materia y también cursar el seminario durante los primeros meses de 1948. La materia estaba dividida en seis partes. La primera de ellas estaba a cargo de Julio Broide y era una introducción a la moneda y al ciclo económico. Se estudiaba el patrón oro, la inflación, el balance de pagos y el sistema monetario internacional (incluidos los planes de Keynes y White y los acuerdos de Bretton Woods). Luego se abordaban los ciclos económicos, sus causas y una reseña histórica de la evolución en la Argentina desde la época colonial hasta la actuación del BCRA entre 1935 y 1947. La bibliografía incluía estudios de Edwin Kemmerer y documentos del Fondo Monetario Internacional y del BCRA, además de apuntes de cursos dictados por Prebisch previamente. Las otras cuatro partes de la materia estaban a cargo del propio Prebisch. La primera de ellas se refería a la teoría dinámica de la economía. Allí se abogaba por la necesidad de una teoría sobre el ciclo económico y focalizada en las inversiones y la circulación de ingresos en el espacio. La segunda estudiaba el desarrollo del ciclo en el centro y la periferia (sus fases ascendentes y descendentes) y los factores de crecimiento económico. La tercera parte estaba dedicaba a los aspectos monetarios desde un punto de vista teórico y las dos últimas se dedicaban

a la crítica de las teorías keynesianas del ciclo y al estudio de las políticas anticíclicas. Prebisch dejaba aclarado en la bibliografía que en "gran parte del programa expongo puntos de vista resultantes de mis investigaciones personales" y recomendaba a los alumnos tomar notas de clase"; con todo sugería la lectura algunas obras generales traducidas por el Fondo de Cultura Económica, como los estudios de Gottfried Haberler o Alvin Hansen y, por supuesto, de John Keynes (Facultad de Ciencias Económicas, 1948: 24). Aprobó la materia en marzo de 1949 con "Distinguido".

Como conocía la trayectoria de Prebisch también se anotó para cursar el seminario junto a otros pocos alumnos que se sentaban alrededor de una mesa. Entre ellos se encontraban Norberto González, Federico Herschel, y Samuel Itzcovich, con quienes estrecharía duradera amistad y compartiría distintas experiencias de gestión más adelante. En ese seminario Prebisch terminó de definir sus lineamientos teóricos: estaba convencido de que el ciclo económico era la forma típica de crecimiento en la economía capitalista sujeto a ciertas leyes de movimiento bastante diferentes a las leyes de equilibrio, donde la disparidad entre el tiempo de los procesos productivos, por un lado, y la resultante circulación de dinero, por otro, jugaba un rol fundamental. Este había sido su argumento principal por un tiempo pero había carecido de una aproximación metodológica poderosa como para criticar la teoría del equilibrio general que fue tomando forma definitiva (Dossman, 2008: 227). Ferrer recordaba una anécdota al respecto: "En la primera clase del seminario empezó a hacer una reflexión sobre la experiencia que había tenido en el BCRA y su desencanto creciente con la teoría ortodoxa, el enfoque neoclásico. Preguntó entonces por qué pensábamos que estaba tan desencantado. Yo levanté la mano y dije: porque seguramente no le servía el enfoque para resolver los problemas que enfrentaba. Y él dice: por eso mismo, porque no me servían".[4] Es probable que la posición distante de Prebisch respecto al peronismo haya contribuido a generar simpatía por sus ideas en el estudiante; pero tampoco es de extrañar que su trayectoria e inteligencia lo encandilaran: "La verdad que Prebisch era un tipo con una imaginación, un tipo de una gran personalidad, muy buen orador, muy pintón, muy bien plantado, muy motivador." Además Prebisch le permitió estrechar un temprano y más cercano vínculo; Ferrer lo acompañaba muchas veces a la salida de las clases, desviando su itinerario a casa, para continuar las charlas "mano a mano".

Sin duda fue un hecho afortunado que pudiese asistir a ese curso, porque para ese entonces Prebisch ya había rechazado en dos oportunidades el ofrecimiento de la Secretaría de las Naciones Unidas para integrarse a la recién creada Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y, de hecho cuando se normalizó el decanato, Prebisch se vio forzado a presentar su renuncia a la Facultad (caso contrario sería despedido), a fines de noviembre de 1948. Poco después, desde la CEPAL lanzaría el célebre "Manifiesto" donde desplegaría finalmente las categorías analíticas que venía desarrollando desde los años previos. Por su parte, Ferrer aprobará el seminario recién en 1954 con

4. Entrevista del autor, 23 de mayo de 2008.

la presentación de la tesis doctoral, (que trataba la relación entre Estado y desarrollo económico) luego de su estancia en Naciones Unidas.

En marzo de 1949, cuando contaba con 21 años, Ferrer se recibió de contador y terminó de cursar todas las materias del doctorado en economía. Ese mismo año, fue uno de los ganadores de un concurso organizado por las Naciones Unidas (ONU) para reclutar jóvenes profesionales de distintas partes del mundo e incorporarlos al plantel permanente de la Secretaría General en Nueva York. Al año siguiente, Ferrer se incorporó a su cargo y, luego de dos años de formación general sobre la organización, fue confirmado como funcionario de planta.

Durante su permanencia en Nueva York fue testigo de la formación de las nuevas ideas del desarrollo y de la organización de la economía mundial, lideradas por economistas eminentes, como el polaco Michal Kalecki, director, en ese entonces, del Departamento Económico de la ONU. En la misma época, retomó contacto con su antiguo profesor, Raúl Prebisch, quien viajaba con frecuencia a la sede en su carácter de secretario ejecutivo de la CEPAL, y también estableció amistad con otros jóvenes economistas latinoamericanos como Celso Furtado, Víctor Urquidi u Horacio Flores de la Peña. Particular amistad trabó con Flores de la Peña, que por entonces se desempeñaba como ayudante de Kalecki. Por su intermedio, tuvo la oportunidad de conversar varias veces con Kalecki, a quien consideraría un "gran maestro", ubicándolo a la altura de Keynes.

Eran los tiempos de gestación del estructuralismo latinoamericano, años de debate y formación permanentes sobre los problemas del desarrollo, que tuvieron decisiva importancia en la actuación posterior de Ferrer. Entusiasmado con la formación que estaba recibiendo, se animó a escribir un primer artículo pocos meses después de su llegada a Nueva York. El trabajo destilaba una concepción histórica del capitalismo y reconocía que ese sistema:

> "Entraba en la historia de la humanidad en distintos períodos de la vida de los pueblos; que en muchos de ellos no ha comenzado todavía; que en muchos otros no se le conocerá jamás en sus caracteres distintivos; y que actualmente aparece simultáneamente en distintas etapas de su evolución, ya que coexisten en el presente países que, hace un siglo, han andado el camino que hoy comienzan otros" (Ferrer, 1950: 665).

Pero más importante era que recurría a la historia para demostrar que la dinámica de la economía capitalista se manifestaba a través del ciclo económico desplegado por intermedio de dos "sectores": aquellos altamente desarrollados, llamados centros, y los menos desarrollados, llamados periferia, donde los primeros generaban efectos que sufrían los segundos.

Bajo la influencia de Prebisch, consideraba que la teoría económica se había abocado a analizar la experiencia desde la perspectiva de los centros cíclicos, pero que esa hegemonía teórica estaba siendo discutida a partir de las propias trayectorias de

la periferia. Estudiar los problemas del desarrollo económico en ese "sector" suponía considerar tanto el momento histórico específico en el que comenzaba su desarrollo como el centro cíclico que lo promovía e influía. Bajo ese esquema abordaba la situación de América Latina. Así, durante la hegemonía del centro cíclico británico, las exportaciones latinoamericanas abarcaron pocos productos, básicamente artículos primarios, y eran cuantiosas en relación a los ingresos nacionales. Esto es, existía un alto coeficiente de exportación que permitía importar una gran variedad de artículos y bienes de capital. Pero, al contrario de lo que ocurría en los centros en los que los coeficientes de importación y exportación obedecían a factores internos de sus economías, en América Latina los coeficientes dependían del nivel de actividad de aquellos. Esa "forma ordenada de crecer de las economías latinoamericanas dentro de los moldes coloniales" había sufrido un gran golpe durante la Primera Guerra Mundial, cuando las exportaciones y las importaciones fueron afectadas. Los hechos posteriores a ese primer conflicto bélico replantearían:

> "Sobre nuevas bases todo el problema del desarrollo económico de estos países. Ya no sería posible seguir creciendo ´hacia afuera´ -cosa, por otra parte, terriblemente perjudicial para estas economías y medios sociales- como hasta entonces. Y es entonces cuando se plantea la otra alternativa ineludible: crecer ´hacia adentro´, industrializarse, liberarse de las ataduras a las fluctuaciones económicas -y no sólo- a las fluctuaciones de los centros cíclicos" (Ferrer, 1950: 663).

Un año después, publicó, en coautoría con Horacio Flores de la Peña, otro artículo también en El Trimestre Económico. El trabajo era, en realidad, una nota extensa motivada por la publicación de otro sobre la evolución de los salarios reales en México entre 1939 y 1950. La idea era realizar una serie de precisiones y profundizar el análisis sobre las causas y consecuencias de los cambios de los niveles del salario real entre los distintos sectores de ocupación en un proceso de desarrollo económico. En primer lugar, los autores definían qué se entendía por desarrollo económico en países "incipientemente industrializados": "un proceso de mayor y mejor empleo de los factores de la producción que se logra por medio de una utilización creciente de bienes de capital y de una mayor aplicación de la tecnología moderna al proceso productivo, y que tiene como finalidad aumentar sustancialmente el nivel de vida de los habitantes de esos países, en un período de tiempo razonablemente corto" (Flores de la Peña y Ferrer, 1951: 617).[5] Con esta premisa trataban de interpretar por qué en el caso de México, el salario real medio (ponderado) de toda la población trabajadora había aumentado aún cuando en casi todas las categorías de trabajo había disminuido.

5. Como señalamos Flores de la Peña era ayudante de Kalecki y el artículo abordaba otro de los pilares de la teoría del ciclo del economista polaco: la distribución de la renta.

En opinión de los autores, para conocer si los resultados del desarrollo eran positivos desde un punto de vista económico y social, debía prestarse atención a múltiples variables, entre las que se destacaban el aumento sustancial del ingreso total, el incremento del producto total más que proporcional al de los factores (aumento de la eficiencia productiva) y que la distribución del alza del ingreso real entre el capital y el trabajo garantizase un aumento constante del nivel de vida de los sectores de bajos ingresos. También presentaban de modo temprano una interpretación en clave "estructuralista" de la inflación cambiaria. La devaluación provocaba traslación de ingresos al sector capital en las actividades de exportación y sólo se trasladaban en parte al sector trabajo en situación de pleno empleo, lo que no era habitual en países poco desarrollados. En realidad, la devaluación en un país poco desarrollado provocaba la caída de los salarios reales si el país dependía de la importación de artículos alimenticios o si aumentaban los precios de los artículos de producción interna que requiriesen materias primas o equipos importados. El rezago del costo de la mano de obra respecto al aumento de los ingresos monetarios de los empresarios por la devaluación producía un aumento de las ganancias de estos últimos y una pérdida de ingreso real para los sectores de bajos ingresos. Una medida para atenuar estos efectos consistía en participar de la ganancia cambiaria de los exportadores a través de impuestos adicionales a la exportación, "destinando el producto de su recaudación al financiamiento de una política de subsidios a las importaciones básicas"; una política que, sin embargo, tendría un efecto parcial si no se adoptara una escala móvil de salarios a fin de contrarrestar la pérdida de ingreso real de los trabajadores producida por la inflación (Flores de la Peña y Ferrer, 1951: 623).

Flores de la Peña y Ferrer señalaban, finalmente, que la única base para un proceso de desarrollo económico, "que en gran medida significa industrialización", era contar con un poderoso mercado interno capaz de demandar a precios remuneradores la totalidad de los bienes producidos. Para eso era necesario que los salarios participasen en forma creciente de los incrementos del ingreso real creado por el desarrollo económico, con la única limitación de que no afectasen el incentivo a invertir, una idea alineada con el pensamiento kaleckiano. Que el incremento del ingreso real fuese absorbido por los capitalistas debía ser discutido a la luz de la experiencia de los países poco desarrollados. En estos países el ingreso adicional recibido por los sectores de altos ingresos se destinaba mayoritariamente a la adquisición de bienes raíces, de lujo o de consumo superfluo, muchas veces importados. En el mejor de los casos ese ingreso se derivaba a inversiones "mal dirigidas", que no contribuían al incremento de bienes para el consumo popular. De allí que la clave para orientar la promoción del desarrollo económico fuese el incremento de la demanda efectiva a través de una política fiscal que actuase como redistribuidor de ingresos y que motorizase la inversión pública en renglones clave de la economía, concluían los autores.

Ferrer estaba muy a gusto en Nueva York. Tenía un puesto seguro, bien pago para un hombre soltero y una atractiva carrera por delante. No obstante, nunca abandonó la idea de regresar a la Argentina. Los motivos profundos de esa decisión, que

el propio Ferrer juzgó como "correcta", permanecen en el plano de las especulaciones. Algo de nostalgia familiar seguro, pero también debieron pesar sus impulsos por participar de la convulsionada vida política local; probablemente, se sintiera capacitado para realizar aportes a la sociedad si se presentaba la oportunidad.

Regresó a la Argentina a mediados de 1953 y dedicó seis meses a escribir su tesis que presentó en marzo del siguiente año, con el aval de Broide. Ese trabajo reflejó su formación y experiencia en Naciones Unidas y se transformaría, luego, en su primer libro: El Estado y el desarrollo económico (Ferrer, 1956). La importancia de esta obra, de manera independiente a la difusión que haya tenido antes de su publicación como libro, radica en el hecho de su actualización bibliográfica, puesto que se trata del primer trabajo publicado en la Argentina que, de manera expresa, condensa y revisa las obras y documentos de las Naciones Unidas, la CEPAL y de los principales teóricos que abordaron los problemas del desarrollo en los países atrasados. En este sentido, hay que reconocer en Ferrer a uno de los pioneros en introducir, de manera original, la perspectiva desarrollista dentro del ambiente de los economistas vernáculos.

En El Estado… Ferrer cuestionaba la perspectiva neoclásica y los postulados teóricos ortodoxos, aun cuando a la vez señalaba lo incipiente del desarrollo teórico para comprender los problemas del crecimiento económico en los países latinoamericanos: "no se ha desarrollado aún –decía- un cuerpo sistemático de doctrina para interpretar y trazar normas a la acción gubernamental en la economía, ni la política económica de los distintos países ha tenido sentido claro ni propósitos muy definidos" que pudieran modificar las estructuras económicas existentes y orientar el desarrollo económico (Ferrer, 1956:7). No obstante, Ferrer utilizaba los preceptos del desarrollo equilibrado siguiendo entre otros a Ragnar Nurkse y Paul Rosenstein Rodan: "La única forma de romper el círculo vicioso bajos ingresos-baja demanda-baja producción es, entonces, promoviendo un "desarrollo equilibrado" en que la productividad y los ingresos reales vayan aumentando en todas la actividades al mismo tiempo y creando en consecuencia, mercados recíprocos que permitan la absorción de los incrementos de producción" (Ferrer, 1956: 178).

En ese trabajo, Ferrer realizó un detallado análisis de los principales obstáculos para el logro del desarrollo económico en los países atrasados. Esos obstáculos estaban dados, en primer lugar, por la dimensión y estructura de los mercados. El problema fundamental no era la pequeñez del mercado en esos países sino la limitación producida por la baja productividad de las economías. En este sentido, Ferrer destacaba las dificultades existentes para crear un "mercado de masas" derivadas de las fuertes desigualdades de la estructura distributiva del ingreso, que "mantienen sumamente estrecho el mercado de los bienes de consumo popular y en consecuencia, impide recoger los beneficios de la producción en gran escala en esas actividades y desalienta la inversión en las mismas" (Ferrer, 1956: 96). La expansión del mercado interno sólo podía lograrse mediante un aumento de la productividad y una equitativa distribución de los mayores ingresos creados y no sólo a través de la redistribución del ingreso.

La ampliación del mercado era necesaria para estimular la inversión y lograr

un desarrollo ordenado y equilibrado, de manera de crear demandas recíprocas que estimulasen la inversión y la producción en todas las ramas de la economía. Como los países en proceso de industrialización no tenían la posibilidad de utilizar a la "periferia" como base para la colocación de sus productos, la base fundamental de la expansión de los mercados para su producción industrial debía basarse en la expansión del poder compra interno de la población. No obstante, la colaboración dentro de los países pocos desarrollados, sobre una base regional, constituía otra de las formas de ampliar el mercado y posibilitar el aprovechamiento de los beneficios de la producción en gran escala. Combinado con el tamaño del mercado, Ferrer señalaba problemas de estructura, en particular la concentración de la tierra y las posiciones oligopólicas en los mercados de productos agrícolas, en los productos de exportación y en la importación de artículos necesarios para el crecimiento industrial, lo que afectaba la expansión de la demanda y el estímulo a la inversión.

Por otro lado, la desigualdad de la distribución del ingreso en vez de acelerar el ritmo de capitalización contribuía a retardarlo. Ferrer consideraba que existían grandes reservas de ahorro interno que podían ser movilizados a través de una política fiscal que gravara a los sectores de altas rentas (que destinaban en gran proporción al consumo superfluo y a la inversión improductiva) y de ese modo orientar la inversión privada en pos del desarrollo económico. En suma, a través de la política fiscal, los gobiernos podían absorber parte del ingreso, sustraerlo del consumo y destinarlo a la aceleración del ritmo de acumulación de capital. Todo ello sin reducir el ya precario nivel de vida de las grandes mayorías.

El otro obstáculo fundamental al desarrollo considerado remitía a las vulnerabilidades externas; en particular destacaba que la capacidad de importar no crecía en paralelo a la necesidad de importar, como señalaba el estudio seminal de CEPAL de 1949. También señalaba, basándose en otro estudio del mismo organismo, que además de la tendencia decreciente de la demanda de productos primarios por parte de los países industrializados y del deterioro de los términos del intercambio, las causas de los desequilibrios que se producían en el sector externo estaban determinadas por el aumento de la demanda de las importaciones que en los países poco desarrollados exigía importar apreciables cantidades de bienes de capital mientras que el aumento del ingreso per cápita aumentaba la demanda de bienes de consumo importados.

Esa tendencia secular al desequilibrio externo había tornado en insuficientes las medidas compensatorias a corto plazo y, en definitiva, provocado la necesidad de adoptar algunas medidas de fondo para el logro del desarrollo económico. De acuerdo a Ferrer, el desarrollo requería un cambio en la composición de las importaciones, concordante con ciertas transformaciones en la estructura de la economía interna. Estos debían responder al doble propósito de disminuir la vulnerabilidad y permitir el crecimiento sin períodos de desequilibrios. En el espacio latinoamericano se había avanzado en ese sentido a través de la sustitución de importaciones (con el control de cambios como instrumento fundamental), y de esa forma se había ido "amoldando" la "escasa" capacidad de importar a las necesidades fundamentales del desarrollo

económico.

Ferrer dejaba claro que no era en las actividades primarias donde debían concentrarse las mejoras tecnológicas y la inversión que permitiera aumentar la productividad, los ingresos y en definitiva el nivel de vida:

> "La industria y las actividades conexas son las que necesariamente deben cumplir esa función. La industrialización permitirá aprovechar las grandes ventajas de la especialización, la producción en gran escala y las economías internas y externas consecuentes… Dicho en otros términos, las economías atrasadas deben dejar de crecer ´hacia fuera´ para comenzar a crecer ´hacia adentro´." (Ferrer, 1956: 160).

La política económica de los países poco desarrollados debía entonces orientarse a fomentar la industrialización y diversificación de las economías. Si bien las soluciones de fondo a los problemas del mercado y la vulnerabilidad externa serían provocadas por el mismo desarrollo, que al estimular la industrialización y la diversificación permitiría a las economías atrasadas dejar de ser simples apéndices de los centros industriales, quedaba claro que el Estado tenía un rol fundamental que cumplir. No podía contarse tampoco con la ayuda de las inversiones extranjeras. Ferrer era particularmente crítico del capital extranjero, dada la experiencia acumulada en los países atrasados. No obstante, ese capital podía contribuir al crecimiento de las economías periféricas siempre y cuando se destinase a promover el desarrollo equilibrado y la diversificación económica. Ese "nuevo" tipo de inversiones extranjeras debían "consistir especialmente en préstamos a los gobiernos o empresas privadas… otorgados por organismos internacionales de financiamiento, ya que los inversores extranjeros privados han demostrado no amoldarse a las necesidades del nuevo tipo de crecimiento de los países de la periferia" (Ferrer, 1956: 144).

Finalmente, destacaba que la iniciativa privada no podía ser el agente dinámico esencial del progreso económico:

> "El desarrollo de las economías atrasadas exige un intenso esfuerzo colectivo de estímulo y organización de las capacidades productivas, que dada la debilidad de la empresa privada, sólo puede ser puesto en marcha por el Estado. Por otra parte y aunque parezca paradójico, el fortalecimiento de la empresa privada y su aporte efectivo al progreso económico y social depende de que el Estado cree las condiciones básicas que lo permitan" (Ferrer, 1956: 8-9).

No obstante, se alejaba de las discusiones sobre planificación económica que habían dominado el escenario de los años treinta y primeros cuarenta; reconocía la importancia y logros de la planificación en otros países, pero sostenía que las soluciones eclécticas eran más viables, aquellas en que el Estado tiene el control de actividades

clave y dispone de las mismas de acuerdo con un plan y, por el otro lado, empleando los instrumentos de la política fiscal, influye sobre el volumen de la demanda para mantenerla en un nivel capaz de absorber la oferta total de bienes y servicios.

Hemos presentado in extenso las principales ideas de esta obra de juventud pues podría decirse que en ella ya se encuentra la sustancia de los argumentos desplegados por Ferrer en las décadas siguientes y que habría de sostener hasta sus últimos días con inusitada coherencia y lucidez.

Mientras redactaba su tesis, Ferrer retomó su compromiso político: se afilió a la Unión Cívica Radical (UCR) y se incorporó como asesor de su Comité Nacional, presidido por Arturo Frondizi, y del bloque de diputados de la UCR, cuyo presidente era Oscar Alende. Desde ese lugar elaboró documentos particularmente críticos de los acuerdos que el peronismo pretendía realizar con compañías petroleras extranjeras. Luego de la caída de Perón, el partido integró la Junta Consultiva del gobierno de la "Revolución Libertadora" donde Alende fue representante radical y Ferrer su asesor económico, en momentos en que se discutía el polémico "Plan Prebisch". Posteriormente, entre principios de 1956 y mediados de 1957, Ferrer estuvo en Londres donde se desempeñó como Consejero Económico de la Embajada Argentina.[6] Cuando el radicalismo se dividió en las fracciones lideradas por Frondizi (UCR Intransigente) y Ricardo Balbín (UCR del Pueblo), Ferrer se alineó con la primera de ellas.

Primera experiencia de gestión y la conformación del intelectual del desarollo

Después del triunfo de los Intransigentes en las elecciones generales de febrero de 1958, Ferrer fue designado Ministro de Economía y Hacienda de la Provincia de Buenos Aires, en la gobernación de Oscar Alende. Desde ese cargo, delineó una política orientada a movilizar el ahorro interno para las inversiones en la infraestructura vial y energética y al desarrollo de las regiones de la Provincia, en línea con sus planteos anteriores. En este último sentido, el avance más importante fue la creación de organismos para impulsar el desarrollo, como la Corporación de Fomento del Río Colorado. También la creación de la Junta de Planificación reflejó la influencia de la CEPAL y su prédica de planificación del desarrollo en América Latina (la Junta comenzó la publicación de la revista Desarrollo Económico). En ese mismo espíritu, el equipo económico de la Provincia propició la creación del Consejo Federal de Inversiones (CFI), una especie de "cepalcita" para la Argentina, al decir de uno de sus promotores.[7]

Una profunda reforma impositiva realizada en el período despertó fuertes resistencias desde el sector privado mientras se producía una diferenciación con las

6. Allí escribió un notable documento sobre el comercio de carnes: Ferrer (1957).
7. "Entrevista del autor a Alfredo Calcagno", 20 de mayo de 2020.

orientaciones del gobierno nacional, embarcado, por ese entonces en el acercamiento al Fondo Monetario Internacional (FMI) y otras medidas de corte ortodoxo, que provocaron tensiones adicionales. En las elecciones de febrero de 1960, el gobierno de Alende quedó atrapado entre las resistencias que su política generaba en los medios conservadores de la Provincia y el rechazo, de amplios sectores populares, a las políticas del gobierno nacional. La derrota de la UCR Intransigente provocó la renuncia de Ferrer a su cargo.

Esta primera y trascendente experiencia de gestión se dio en paralelo a un proceso que otorgó mayor visibilidad al campo de los economistas en la Argentina. En efecto, en la segunda mitad de la década de 1950 y los primeros años de la siguiente, una serie de factores se combinaron para otorgar a los economistas un lugar destacado en el campo intelectual y la opinión pública. Por un lado, se establecieron lazos fuertes y permanentes entre muchos de ellos y la CEPAL. Al mismo tiempo, se produjo una mayor profesionalización: en 1957 se había creado la Asociación Argentina de Economía Política, donde revistaba entre otros pocos miembros Aldo Ferrer; poco después, a fines de 1958, la Universidad de Buenos Aires aprobó el plan de estudios de la Licenciatura en Economía Política, separada de la de Contador Público, mientras otras universidades también establecían carreras de Economía. Finalmente, la creación de organismos oficiales, como el CFI o el Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE) y de entes privados significó mayores demandas para el economista profesional y un apoyo a las nuevas carreras de economía, cuando todavía no tenían graduados o recién comenzaban a recibirse los primeros. Esa mayor presencia y visibilidad de los economistas tendría a Ferrer como uno de sus actores descollantes.

Alejado del ministerio, Ferrer realizó un programa para el desarrollo del Valle inferior del Río Chubut (con lo que reafirmaba la idea de crear "polos de desarrollo" ya esbozada en otras iniciativas durante su gestión ministerial), para la Provincia de Chubut y el CFI. Poco después fue invitado a Washington, para desempeñarse como asesor del presidente del Banco Interamericano de Desarrollo, Felipe Herrera, en temas vinculados a la Alianza para el Progreso y los procesos de integración latinoamericana. Más tarde, pasó a prestar servicios en la División de Economía del BID y centró sus preocupaciones sobre las exportaciones industriales y las posibilidades de financiar esas alternativas en coordinación con la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio.

Durante su estancia en el BID, Ferrer terminó de escribir el que sería su libro más difundido, La Economía Argentina (Ferrer, 1963).[8] Esta obra estaba influenciada por el pensamiento estructuralista latinoamericano y principalmente por el trabajo de Celso Furtado, que inspiró su abordaje de las etapas históricas para el caso argentino como marcos de análisis específicos. El impacto de este trabajo es inconmensurable. Varias generaciones de cientistas sociales se formaron y aún se forman con este libro que grabó con fuego una periodización de la historia económica argentina que puede

8. Existen varias ediciones y ampliaciones de la obra original, la última Ferrer (con la colaboración de Rougier) (2008).

interpretarse a través de "modelos" como el agroexportador (de "economía primario exportadora", según Ferrer), o el de industrialización por sustitución de importaciones –ISI- ("economía industrial no integrada", en esa primera edición) que precisamente enfatizaba en el escaso despliegue de la industria de base y las restricciones que ello provocaba sobre las cuentas externas y el desarrollo.

Pero quizás lo más novedoso de este trabajo era que pretendía buscar las "raíces históricas" de los problemas económicos del momento (expresados en el recurrente estrangulamiento del sector externo y sus consecuencias sobre el crecimiento). Sin duda es esa una de las claves y de los aportes más significativos de la interpretación de Ferrer: "Estoy convencido –decía en el prólogo- que es imposible lograr una comprensión adecuada de la causas del estancamiento (incluyendo los problemas actuales de corto plazo), sin analizar las raíces históricas de la presente situación". A la vez, la dimensión histórica era insuficiente para explicar el derrotero de una nación en su búsqueda del desarrollo; a esa dimensión debía agregarse el estudio de los "los cambios producidos en la economía mundial, que tradicionalmente, han jugado un papel preponderante en el desarrollo argentino", con lo cual introducía las dos perspectivas de análisis que guiarán todo su pensamiento en el tratamiento del desarrollo nacional: la historia nacional en su imbricación con la dinámica internacional (Ferrer, 1963: prefacio).

El estudio terminaba con un análisis de la situación económica hacia 1962 que desnudaba las causas del recurrente estrangulamiento del sector externo y contenía una propuesta para superar la condición de atraso del sector industrial, que denominaba "Las precondiciones de la economía industrial integrada".

Ferrer abandonó el BID y regresó a la Argentina a comienzos de 1963. Ocurría por ese entonces una veloz institucionalización del campo de los economistas en la Argentina, con la apertura de las carreras de licenciatura y distintas universidades y la aparición de varias publicaciones. A la vieja Revista de Ciencias Económicas, nacida con la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires, se sumó Económica, de la Universidad de La Plata, y Desarrollo Económico, que pasó al Instituto de Desarrollo Económico y Social (IDES) creado por iniciativa de Ferrer, sus más cercanos colaboradores y otros intelectuales. En 1963 los nuevos centros, junto a economistas del CONADE y del IDES, comenzaron a intercambiar experiencias y proyectos, y ello derivó en las primeras reuniones de centros de investigación en economía que comenzaron a realizar congresos en forma conjunta. En ese contexto Ferrer armó el pionero Centro de Estudios de Coyuntura (del IDES) conformado por parte del grupo de economistas que lo habían acompañado en su paso por el Ministerio de la provincia de Buenos Aires y otros; el coordinador era Ferrer y en el Consejo se encontraban entre otros Hernán Aldabe, Samuel Itzcovich, Jorge Haiek, Miguel Teubal, Horacio Santamaría, Arturo O´Connell, Norberto González, Guillermo Calvo, Leonardo Anidjar, Juan Sourrouille y Mario Brodherson. Los informes novedosos que ese centro hacía de las variables macroeconómicas argentinas y los debates que provocaba también le agregaron gran presencia pública a Ferrer.

En el transcurso de esos años sesenta, Ferrer desarrolló una intensa actividad

intelectual y política, participando de numerosos encuentros y reuniones, dictando conferencias, con fuerte presencia en la prensa especializada que lo encumbró como un referente del desarrollismo estructuralista. Además de su compromiso en el IDES, tuvo decidida actuación en la organización del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, del cual fue su Secretario Ejecutivo a partir de su creación en 1967. También se vinculó a la Confederación General del Trabajo y participó de las publicaciones de la Confederación General Económica (CGE) y la Unión Industrial Argentina.

Las ideas de Ferrer, en parte enunciadas en sus trabajos previos, cristalizarían en su presentación de 1966 en una reunión sobre "Estrategias para el Sector Externo y Desarrollo Económico", organizada en el Instituto Di Tella, y que contó con una amplia respuesta por parte de distintos economistas nacionales y extranjeros y gran repercusión en la prensa especializada.[9] Entre esos economistas había cierto consenso en torno a la necesidad de redefinir la estrategia de industrialización en la Argentina, orientándola hacia una mayor capacidad exportadora. Para ese entonces era claro que el sector industrial tenía un papel importante en la dinámica de la economía argentina y que la persistencia del estrangulamiento externo mostraba los límites de la sustitución de importaciones "fácil", y aún de la estrategia desarrollista que había pretendido impulsar el desarrollo de la industria de base con el apoyo del capital extranjero (Rougier y Odisio, 2017).

De acuerdo a estos autores, el ciclo económico característico del modelo sustitutivo estaba determinado por la rigidez de la oferta de productos exportables y por la dependencia de la estructura industrial y las pautas de consumo respecto de las importaciones de insumos, capital físico y tecnológico, y productos diferenciados de consumo corriente, durables o de lujo. Las fases expansivas se veían, con recurrencia, fuertemente estranguladas por la tendencia al desequilibrio en el balance de pagos. Durante esas fases crecía la demanda de importaciones, que requería un egreso de divisas superior a los descendentes saldos exportables; se gestaban así las condiciones que forzaban una devaluación de la moneda nacional, medida que desencadenaba un ajuste recesivo, tal como había ocurrido en 1949-1952, 1959 y 1962 por ejemplo. El alza del tipo de cambio se transmitía a los precios, el salario real se deprimía y caía el consumo. La contracción de la demanda interna incrementaba la oferta de exportaciones y reducía las importaciones, lo que permitía cerrar la brecha en la cuenta corriente del balance de pagos y recrear las condiciones para una nueva fase expansiva.

9. Entre los participantes se encontraban David Felix, Daniel Schydlowsky, Bela Balassa, Richard Mallon, Angus Madison, Rondó Cameron, Markos Mamalakis, Juan Alemann, Carlos Díaz Alejandro, Víctor Elías, Norberto González, Samuel Itzcovich, Rolf Mantel, Ángel Monti, Carlso Moyano Llerena, Larry Sjaastad, Víctor Urquidi, Javier Villanueva y Guido Di Tella, entre otros. Albert Hirschman, Osvaldo Sunkel, Julio Olivera y José María Dagnino Pastore, si bien habían confirmado su presencia, por distintas razones finalmente no asistieron. Un detalle del ambiente en el que se llevó a cabo el evento puede encontrarse en "Economistas, reunión de familia", Primera Plana, 20 de septiembre de 1966.

La rigidez de la oferta de bienes exportables era identificada como un grave lastre para el desarrollo económico. En la composición de las exportaciones eran predominantes los productos agropecuarios, y la producción pampeana registraba un estancamiento relativo -con sensibles consecuencias para el conjunto de la economía cuya explicación también generó gran interés en los años siguientes. Para ser exitosa la industrialización sustitutiva tenía que lograr una reducción progresiva del nivel de importaciones; cumplir esa condición resultaba fácil en una primera etapa, pero a medida que avanzaba el proceso la producción local de los bienes que quedaban por sustituir requería una alta intensidad de importaciones, y en consecuencia, los cambios en la composición de la demanda originaban un alza en el coeficiente global de importaciones que contrarrestaba la reducción que había sido obtenida inicialmente a través de la sustitución.

Las dificultades para seguir contrayendo el coeficiente global de importaciones ponían de manifiesto los límites de la estrategia orientada al mercado interno. Aunque ya en los años cincuenta se había completado la sustitución de casi todos los bienes finales importados por producción nacional, los requerimientos de insumos y bienes de capital, acrecentados progresivamente por el desarrollo industrial, mantenían una fuerte dependencia respecto a su provisión externa. La etapa "fácil" de industrialización sustitutiva se había agotado, pues el propio avance del proceso renovaba la necesidad de divisas: la demanda de importaciones no desaparecía sino que se reconfiguraba. Paralelamente, el fenómeno de la "extranjerización" suscitó gran atención, pues suponía una pérdida de soberanía y amenazaba con llevar a la "desaparición" del empresariado local, además de agravar la situación de las cuentas externas por el envío de utilidades de las firmas transnacionales a sus casas matrices.

En su presentación, Ferrer mostró que el estrangulamiento externo del crecimiento económico era resultado de la particular relación entre el sector industrial y el sector externo que caracterizaba a la industrialización sustitutiva. Explicaba que el desequilibrio exterior originaba fluctuaciones profundas sobre la producción y el empleo llevando a una subutilización permanente de la capacidad instalada en la industria. Como otros autores, reconocía el grave problema de la restricción indiscriminada de importaciones y la falta de selectividad general, que habían perfilado una política de industrialización inconsistente. El altísimo nivel de protección efectiva había estimulado un desarrollo industrial concentrado en las ramas productoras de bienes finales, y el aislamiento de la competencia externa permitía la supervivencia y expansión de amplios sectores del tejido industrial que producían con costos por encima de los internacionales. Señalaba además que el desequilibrio externo obstaculizaba la acumulación de capital, particularmente en los sectores básicos de infraestructura, debido a la dificultad de importar maquinaria y equipos de exterior, y provocaba un creciente nivel de endeudamiento con el exterior que gravitaba fuertemente sobre el balance de pagos.

Ferrer pugnaba ahora por una estrategia de industrialización que apuntase a pasar de un "modelo integrado y autárquico" a uno "integrado y abierto", esto es,

con capacidad de exportar productos en diversas fases del ciclo manufacturero. La integración vertical de la estructura industrial argentina era necesaria porque la capacidad de generar y de asimilar el progreso técnico dependía, en gran medida, del desarrollo de las industrias básicas y técnicamente complejas (Ferrer, 1970).[10]

El eje principal de la estrategia pasaba entonces por alentar las exportaciones industriales, además de impulsar la producción local de insumos intermedios y de bienes de capital con la idea de avanzar en la sustitución de importaciones y ofrecer bienes a menores costos para el conjunto del entramado industrial. La integración vertical y la diversificación de la estructura industrial permitirían una mayor asimilación del progreso técnico y sentaría las bases para estimular los esfuerzos propios en ciencia y tecnología. Por otra parte, era necesaria para tener capacidad de adaptación a las condiciones inconstantes de los mercados externos, pues aumentaba la gama de productos exportables -extendiéndola a los bienes complejos cuya demanda internacional era la más dinámica- y permitía una mayor flexibilidad de la estructura productiva. La consigna, entonces, era que además de incrementar las escalas de producción y los niveles de eficiencia, había que ampliar el espectro manufacturero.

Para Ferrer, esta orientación estratégica permitiría obtener las economías de escala en industrias básicas y técnicamente complejas a través del establecimiento de plantas que abastecerían el mercado interno y también tendrían capacidad exportadora. El eslabonamiento de los procesos industriales debía satisfacer los requisitos tecnológicos en aquellas actividades que sólo podían funcionar eficientemente con un alto grado de integración. De este modo, las ventas de manufacturas al resto del mundo serían lo bastante diversificadas como para aprovechar las oportunidades de exportación de diversos productos industriales. En su programa, la eficiencia era una variable fundamental a preservar. La integración vertical de la industria no implicaba la autarquía sino que se postulaba como condición necesaria para incrementar las posibilidades del comercio exterior del país.

El modelo propuesto por Ferrer permitiría obtener las economías de escala en industrias básicas y técnicamente complejas a través del establecimiento de plantas que abastecerían el mercado interno y también tendrían capacidad exportadora. El eslabonamiento de los procesos industriales –entre ramas, dentro de ellas, aún al nivel de planta- satisfaría los requisitos tecnológicos en aquellas actividades que sólo podían funcionar eficientemente con un alto grado de integración. De este modo las exportaciones de manufacturas serían lo bastante diversificadas como para aprovechar las oportunidades de exportación de diversos productos industriales. En este programa, la eficiencia era una variable fundamental a preservar. En palabras de Ferrer, la integración vertical de la industria "no implica, pues, autarquía, y, por el contrario, es condición fundamental del incremento del comercio exterior" (Ferrer, 1970: 485).

Poco después, Ferrer haría mayor énfasis en el problema de la participación del

10. Un estudio detallado de las ideas de Ferrer en esos años en Rougier y Odisio (2012 y 2017).

capital extranjero, indicando la necesidad de que una proporción apreciable del control sobre el aparato industrial y de la tecnoestructura estuviese en manos nacionales, y pudiera apuntalar las posibilidades exportadoras de la industria local. En esta propuesta el sector público tendría un papel destacado en el apoyo de la empresa nacional, no sólo desde el punto de vista de la inversión en infraestructura sino también como demandante y orientador de la producción industrial. Precisamente sobre ese tema versó su conferencia de incorporación a la Academia Nacional de Ciencias Económicas en 1968 (Ferrer, 1969).

Las ideas de Ferrer y otros partícipes de los debates sobre estrategias de desarrollo obtuvieron gran consenso en la época y, de hecho, el proyecto de Adalbert Krieger Vasena, ministro del gobierno militar de Juan Carlos Onganía a partir de 1967, destilaba la filosofía de "modernizar" la economía argentina mientras en paralelo propugnaba por la estabilidad como condición necesaria: "racionalizar" la estructura industrial para hacerla "eficiente" y transformarla en una economía abierta, esto es, que tuviese segmentos competitivos internacionalmente. Es indudable que la fuerte presencia de Ferrer en esas discusiones públicas sobre las economías argentina e internacional, más allá de sus orientaciones ideológicas o políticas, terminaría por catapultarlo al Ministerio de Obras Públicas, a la caída de Juan Carlos Onganía, en 1970, y poco después al Ministerio de Economía y Trabajo de la Nación.

En la cumbre del poder

Los militares en el poder desde 1966 habían propuesto tres tiempos a la acción del gobierno. Primero, ordenar y poner en marcha la economía. Segundo, mejorar la situación social. Tercero, convocar a elecciones y restablecer el gobierno constitucional. El programa económico, si bien fue exitoso inicialmente, había sido herido de muerte por la dinámica social y política. En el terreno social, el país se vio signado por una creciente conflictividad, cuya máxima expresión fue el surgimiento del sindicalismo clasista de base y los movimientos guerrilleros. Los levantamientos de obreros y estudiantes en Córdoba en mayo de 1969 terminaron con el mandato de Krieger Vasena, mientras que el asesinato de Pedro Aramburu en junio del año siguiente implicó el fin de la gestión de Onganía.

La Junta de Comandantes se debatía entre la profundización de la "revolución" o la rehabilitación del juego político democrático terminando con la larga proscripción del peronismo. Sin embargo en el terreno económico la coincidencia era clara: era necesario un cambio de rumbo que marcara distancia con el "eficientismo" y el apoyo a los sectores financieros de la época de Krieger. Se intentaba avanzar en la postulación de un "verdadero" proyecto nacional en contraposición a lo que se había consolidado durante el onganiato, percibido como un proceso donde el capital extranjero se había reposicionado frente a los empresarios locales. Era indispensable acelerar la salida política y, en el trayecto, atender a los reclamos de los partidos políticos mayoritarios, y

de gran parte de la opinión pública por una política económica de contenido nacional y redistributivo del ingreso.

Con esos objetivos, la Junta de Comandantes, encabezada por Agustín Lanusse, designó al segundo presidente del gobierno de facto, el general Roberto Levingston, quien debía consultar a la Junta todas las decisiones importantes. La Junta también eligió a la mayoría de los miembros del nuevo gabinete de ministros antes que asumiera Levingston.[11] Una vez instalado, el nuevo presidente intentó buscar el apoyo de los sectores en teoría previamente desplazados por la política de Krieger Vasena: fundamentalmente, los empresarios industriales nacionales de la CGE y también los sindicatos "participacionistas" vinculados a la Confederación General del Trabajo. En esas circunstancias, la política económica pudo ganar algunos grados de autonomía y "girar" hacia el nacionalismo, buscando otra base de sustentación frente a una situación política y social cada vez más explosiva, donde la exclusión política del peronismo se presentaba, a esa altura, y cada vez más, difícilmente sostenible.

El arribo de Ferrer al gobierno constituyó el cambio más notorio dentro del elenco ministerial, quien daría forma al rumbo de la política económica con el basamento teórico desarrollado en los años anteriores, especialmente del Modelo Integrado y Abierto que había formulado. Desde el punto de vista ideológico, el "giro nacionalista" gozaba en general del apoyo de los sectores castrenses (influenciados por la experiencia de Velasco Alvarado en Perú) y de los partidos políticos mayoritarios. Más concretamente, la propuesta de política económica de la Junta otorgaba un papel protagónico al Estado y a las Fuerzas Armadas para promover el desarrollo de la industria pesada y la operación de empresas de energía, comunicaciones, transportes y producción metalúrgica, siendo consistentes con los planteos que Ferrer venía anunciando desde mucho tiempo atrás.

Ferrer fue primero designado en el Ministerio de Obras y Servicios Públicos donde desarrolló una fuerte política de impulso de la infraestructura básica; el eje central de la estrategia de desarrollo propuesta era el despliegue de una planificación operativa de largo aliento que permitiera ofrecer un horizonte de demanda más estable para la inversión empresarial. Las grandes obras promovidas por el Ministerio procuraban establecer un círculo virtuoso de crecimiento autosostenido en el aprovechamiento de crecientes economías de escala y de exigencias de calidad y precio. Bajo este nuevo impulso los proyectos de la cartera ministerial se multiplicaron enseguida; se procuró la resolución de los expedientes inmovilizados del complejo ferrovial Zárate-Brazo Largo, las represas de Salto Grande, Yaciretá y El Chocón-Cerros Colorados, como asimismo se promovió la construcción del gasoducto del sur, la autopista Buenos Aires-La Plata, la electrificación del ferrocarril General Roca, entre otros planes de aumento de infraestructura básica del país. Además se procuraba que los proyectos fueran financiados principalmente mediante la canalización del ahorro interno y la inversión pública.

11. "Entrevista del autor a Roberto Levingston", 28 de julio de 2009.

En ese sentido, solamente el Estado podía llevar a cabo la planificación del desarrollo en infraestructura, dado que Ferrer pensaba, como ya había señalado en 1953, que "la empresa privada no era bastante poderosa o previsora para acometer esa tarea". Ciertamente, si la realización de obras estatales era importante, no lo era menos la labor que podía concretarse mediante una adecuada utilización del poder de compra del Estado. "El empleo inteligente de ese poder de compra a través de las inversiones en obras, adquisición de equipos, etc., puede contribuir muy eficazmente al desarrollo de la industria y de la tecnología nacional", declaraba Ferrer, en sus primeros días de gestión.[12]

Mientras tanto, el nombramiento de Carlos Moyano Llerena en Economía indicaba un cierto intento continuista en la política económica llevada adelante por Krieger Vasena. Sin embargo, las crecientes presiones sociales e inflacionarias llevaron a acentuar la estrategia de Levingston, que designó a Ferrer en la cartera de Economía en octubre. En noviembre se dieron a conocer los nuevas orientaciones económicas, en línea con la política de "Argentinización" ya desarrollada desde el Ministerio de Obras Públicas: se buscó reorientar el crédito y para ello, sobre el antiguo Banco Industrial, se creó el nuevo Banco Nacional de Desarrollo (Banade) con funciones mucho más amplias que las que tenía la anterior entidad (Rougier, 2004). Los otros objetivos que permitirían materializar el Modelo Integrado y Abierto, pasaban por el fomento del desarrollo tecnológico propio y la promoción de la industria de base mediante el apoyo de las empresas nacionales, en conjunción con el papel estratégico que asumía el Estado a través de su poder de compra.

Estas ideas alcanzaron a verse sistematizadas en el "Plan de desarrollo y seguridad, 1971-1975" y su complemento, la ley 18.875 de "Compre nacional", que establecía la obligación, para todos los niveles de gobierno y en todos los casos, de dar preferencia a los bienes producidos en el país. El Plan había sido elaborado por el CONADE bajo dirección de Javier Villanueva (colaborador de Ferrer) y fue la patente cristalización del rápido cambio de rumbo por el que "el proyecto industrialista fue ampliado con nuevos instrumentos" (Ferrer, 1989:34). El Plan acentuó los rasgos nacional-desarrollistas de la planificación respondiendo a la orientación ferrerista más general, a la vez que incluía explícitamente la noción de "Polos de Desarrollo", aparecida formalmente por primera vez en la ley de Promoción Industrial.

En líneas más generales la política de Ferrer fue en parte un abandono de los objetivos "puramente eficientistas" de la experiencia anterior. Incorporaba la preocupación por mejorar la calidad de vida de la población simultáneamente con la voluntad de avanzar hacia una estructura industrial más competitiva. Dadas la conflictiva situación político-social, las crecientes presiones inflacionarias (asociadas a la provisión de carne) y sobre el balance de pagos, la apuesta de Ferrer de apoyo a la industria nacional apenas pudo desenvolverse, jaqueada por las tensiones presentes en

12. "Ferrer: líneas de acción para el sector técnico", Clarín, 26 de junio de 1970.

la dinámicas de corto plazo. Más aún, a poco de iniciado su período se volvió palpable la divergencia de miras del nuevo presidente con la Junta de Comandantes, para quienes en las nuevas circunstancias políticas "la restauración de la democracia y no el desarrollo económico era la gran meta de la "Revolución Argentina" (Potash, 1994: 217). Ello apuntaba a profundizar un contexto cada vez más hostil para Levingston con una pérdida creciente de apoyo de las Fuerzas Armadas.

Ferrer había anunciado al inicio de su gestión que en 90 ó 100 días de aplicación su programa económico tendría efectos irreversibles.[13] Su desempeño formal en el Ministerio de Economía apenas alcanzó a 148 días y ciertamente los resultados palpables de su política económica excedieron en mucho ese lapso (aunque también pueden computarse los meses en Obras Públicas). Con todo, más allá de las limitaciones que la dinámica política le impuso a la estrategia implementada a finales de 1970, ella permitió la aparición de un grupo de industrias nacionales de fuste que perdurarían en el tiempo; esos emprendimientos incluso se ubicarían en un lugar central de la estructura económica argentina durante el período siguiente, caracterizado por la desindustrialización, si bien selectiva, de la economía. Específicamente en el terreno industrial, la estrategia de "argentinización" modificaría varios proyectos originados en el período anterior, de forma tal que un importante conjunto de firmas de capital nacional cobraría importancia en la integración de la matriz manufacturera nacional, como fue el caso de Aluar o de Papel Prensa, por ejemplo. A esta se debería sumar los proyectos de inversión de otras grandes empresas privadas argentinas beneficiadas indirectamente por el reacomodamiento del papel estratégico del Estado. De todos modos, aun cuando no deja de ser cierto que el Estado aportó todo lo necesario para forjar esas empresas prácticamente desde la nada, frente a la posterior experiencia argentina no puede menos que reconocerse el tremendo impacto que tuvo la (corta) aplicación de las ideas desarrollistas de Ferrer, procurando avanzar hacia la consolidación del Modelo Integrado y Abierto que sostenía desde tiempo antes.

El carácter radical de los levantamientos en Córdoba (conocidos como el "Viborazo") en marzo de 1971 impulsaron definitivamente a Lanusse a tomar la presidencia del país bajo su comando. El eje se volvió a partir de entonces eminentemente político, la estrategia "defensiva" de Lanusse pretendía encontrar la mejor salida de los militares en el poder. La mayoría de los cuadros ministeriales se mantuvieron en el nuevo gobierno, pero poco después se disolvió el Ministerio de Economía y Trabajo, creando -por presión sindical y de los sectores agrarios- los de Agricultura y Ganadería y de Trabajo y Previsión Social (Potash, 1994: 244). Las demás Secretarías y reparticiones se recombinaron para formar los Ministerios de Hacienda y Finanzas y de Industria, Comercio y Minería. Esta habría sido la manera que encontró Lanusse para bajar el grado de exposición de Ferrer, en el marco de un nuevo gobierno que dejaba de lado cualquier estrategia de largo plazo, hostigado por la explosiva situación política del país.

13. Confirmado, VI, 297, 24 de febrero de 1971.

Desde el llano: intelectual crítico

Luego de la disolución del Ministerio de Economía y el fin de su experiencia en la gestión a nivel nacional, Ferrer regresó al llano, quedó relativamente marginado de la vida política y retomó algunas de sus tareas como consultor. Sólo tuvo en este período un breve paso por la administración durante el también fugaz gobierno de Héctor Cámpora, lo que revela, de algún modo, el relativo aislamiento de su presencia pública, y de sus ideas, durante estos años.

El vacío de compromiso con la gestión en el período fue cubierto por una profusa actividad académica y la redacción de varios libros. Fuera del Ministerio, Ferrer dedicó sus años inmediatos a escribir sobre tecnología, brindando recomendaciones para el porvenir latinoamericano. En su obra más acabada en este sentido, Tecnología y política económica en América Latina, propone la asunción del modelo integrado y abierto para el desarrollo tecnológico, la reconversión industrial que permita acabar con el dualismo de las estructuras, la apertura del paquete tecnológico y el uso del poder de compra del Estado (Ferrer, 1974, 1976).

Ferrer señalaba al progreso científico-tecnológico como el agente conductor de los procesos de desarrollo económico y social en América Latina; para él una estrategia de desarrollo que no contemplase la ciencia y la tecnología, sería como "pretender representar Hamlet sin el Príncipe de Dinamarca" (Ferrer, 1974: 9). El "liderazgo nacional" –condición de lo que más tarde definirá como "densidad nacional"- debía impulsar el proceso de crecimiento y de acumulación del capital y nutrirse en base al desarrollo científico y tecnológico, garante principal del éxito de la estrategia de desarrollo y por ende base de la esperada transformación social.

Hacia mediados de los años setenta, Ferrer percibía un cambio radical en las condiciones del comercio internacional de tecnología y, en consecuencia, de los vínculos entre los países industriales y subdesarrollados. A partir del crecimiento económico diversificado del mundo desarrollado, el aumento de sus mercados y la extensión de sus flujos de inversión podían ser funcionales al progreso tecnológico de la periferia, creándose espacios para aplicar políticas tecnológicas, tecnificar las estructuras internas y sobre todo poder ingresar al comercio internacional como exportadores de manufacturas no tradicionales. No obstante, Ferrer no desconocía el esquema de dominación económica estructural imperante entre centro y periferia conseguía ser reproducido por la transferencia tecnológica misma; de este modo, si bien la autodeterminación tecnológica exigía enfrentar el subdesarrollo, patente al observarse los efectos perniciosos de las "estructuras productivas desequilibradas", de acuerdo a la expresión de Marcelo Diamand, también imperaba atacar su carácter "dependiente": específicamente, la alta extranjerización de las economías.

Para un Ferrer movilizado por las teorías de la dependencia en boga, dejar que la transferencia tecnológica (importación de equipos e insumos importados, movilización de recursos humanos calificados, generación de gastos de Investigación y Desarrollo) fuese dominada por el capital extranjero implicaba un grave condicionamiento a la

potencialidad de crecimiento económico sostenible. La transferencia tecnológica y los recursos desde los países desarrollados no debían ser vedados, pero sí encuadrarse como complementarios (no hegemónicos) a los recursos internos (Ferrer, 1978:22).

Las políticas que Ferrer recomendaba instrumentar con miras al desarrollo económico en general eran trasladadas al campo tecnológico. Así, la acción económica de las empresas públicas (y su política de "compre nacional"), la concentración del poder financiero del Estado para disposición de las necesidades del desarrollo, la conformación de una burguesía nacional y la determinación de reglas de juego estables, entre las más significativas, eran para Ferrer también funcionales para quebrar la dependencia tecnológica. Específicamente, concebía como herramientas la legislación de fomento, la apertura de los paquetes tecnológicos, reformas al régimen de propiedad industrial, el registro de los contratos tecnológicos, la difusión del conocimiento por sobre el sistema nacional de innovación, la regulación de las inversiones privadas directas extranjeras, la evaluación de proyectos empresarios joint-venture y alianzas tecnológicas entre gobiernos nacionales.

Mientras Ferrer se abocaba a estos temas, la Argentina caía hacia 1975 en la primera crisis económica en diez años y en un clima de extrema violencia política. Durante la primera mitad de la década de 1970 las actividades de las organizaciones armadas de izquierda, peronistas y marxistas, provocaron la muerte de importantes dirigentes sindicales y empresarios; a la represión encabezada por las Fuerzas Armadas, se sumaron agrupaciones de derecha como la Triple A que se sirvieron del terror y la muerte para sus propósitos, asesinando o amenazando a numerosos dirigentes políticos y sindicales, además de intelectuales y artistas de filiación izquierdista o comprometidos socialmente. A partir de marzo de 1976 la violencia y el terrorismo sería un programa de Estado encarado por una nueva dictadura militar. Como muchas otras familias, la de Ferrer sufrió en carne propia los trágicos años de la dictadura militar. En junio, su hermana Marta Isabel fue secuestrada en su departamento en Buenos Aires por una banda armada de la dictadura y continúa desaparecida.

Ese mismo año escribió Crisis y alternativas de la política económica (Ferrer, 1977). Allí realizó un recorrido histórico sobre el disímil comportamiento de la política económica desde la posguerra donde se sucedían experiencias populistas y ortodoxas o liberales, con algunos períodos transitorios de carácter nacionalista que no contaron con un fuerte respaldo popular (como su propia experiencia al frente del Ministerio de Economía), todas incapaces para lograr impulsar el desarrollo económico. En este trabajo Ferrer proponía una visión crítica de las políticas aplicadas durante el peronismo; argumentaba que había "inconsistencias entre los objetivos perseguidos y las estrategias e instrumentos de política económica aplicados" por el peronismo, y señalaba que la inestabilidad de las reglas del juego, la movilización social y la reducción de los márgenes de ganancias desalentaban a la inversión del sector privado (Ferrer, 1977: 14). Consideraba que la expansión del empleo en el sector público había deteriorado su posición financiera e inducido – a través de la retracción de la inversión pública y privada- un descenso de la productividad media de la economía, que -combinada con

un financiamiento creciente del déficit vía emisión- conducía necesariamente a una situación de hiperinflación con receso como la que se registró en el segundo semestre de 1975 y el primer trimestre de 1976. Este trabajo tuvo alta repercusión y fue objeto de un amplio debate en varios números de la revista Desarrollo Económico.[14]

En 1980 publicó una segunda edición de Crisis y alternativas… donde incorporó una evaluación crítica de la política de apertura y privatización desplegada por la primera gestión de la dictadura militar. También con esa misma preocupación, publicó varios artículos que fueron compilados en Nacionalismo y orden constitucional en 1981, significativamente dedicado a la memoria de Vicente Fidel López y Carlos Pellegrini, dos importantes figuras del pensamiento industrialista de fines del siglo XIX. El trabajo tenía como propósito "contribuir al debate de la crisis argentina de comienzos de la década de 1980, en un contexto más amplio que el acotado por las variables económicas", incorporando la dimensión histórica que había desarrollado en sus anteriores estudios. Con cierto dejo de pesimismo, el abordaje de la crítica situación económica contemporánea le permitía decir a Ferrer que Argentina, no era "todavía" un ejemplo "definitivo de desarrollo nacional frustrado en el siglo XX", pero sí se encontraba en el epílogo de un período histórico (nacional e internacional) y frente a la "crisis más severa de que se tenga memoria", resultado de la aplicación del programa de Alfredo Martínez de Hoz que analizaba en detalle (Ferrer, 1981: 20).

Fue esa temprana y fuerte crítica de la política económica de la dictadura lo que ubicó a Ferrer en un escenario privilegiado para la difusión de sus ideas y terminaría por colocarlo en un lugar destacadísimo hacia final de la experiencia dictatorial. En efecto, la crisis de la deuda y la derrota militar de Malvinas abrió una nueva etapa para la difusión de sus ideas. Cuando estalló la guerra, Ferrer había prácticamente concluido un trabajo sobre la situación económica de la Argentina tras los años de políticas liberales, y dónde sostenía la necesidad de reconquistar el mercado interno, apuntar a la integración territorial y avanzar en la diversificación productiva, en línea con las propuestas esbozadas años antes. Pero también, Ferrer analizaba particularmente el problema de la deuda externa y de la situación inflacionaria y presentaba un programa integral de política económica. En esta estrategia de reconstrucción, el restablecimiento de un orden político legítimo se presentaba como esencial. El libro fue editado en junio de 1982 bajo el título La posguerra (Ferrer, 1982). También en ese año publicó Puede argentina pagar la deuda externa donde marcaba lo comprometida que estaban las posibilidades de autodeterminación del país como consecuencia del enorme impacto que tenía la deuda pública sobre el conjunto de la economía nacional. Como otros trabajos "de batalla" este libro incluía reflexiones puntillosas de distintos aspectos de la realidad económica nacional, regional e internacional, pero también procuraba instalar el debate y adelantar sus ideas y propuestas de política económica. Para Ferrer,

14. Las notas y comentarios relacionados al trabajo de Ferrer por parte de Juan Carlos de Pablo, Roberto Lavagna y otros se publicaron entre los números 67 a 73 de Desarrollo Económico.

la política económica iniciada el 2 de abril de 1976 había sido una "calamidad" pero no lo había sido para todos:

> "La política monetarista tuvo tres bases de sustentación: los herederos del país preindustrial, los grupos ligados a la banca internacional y la élite burocrática vinculada al régimen militar... Naturalmente no es fácil cuantificar los beneficios de estos grupos. En buena medida, estos beneficios tienen una dimensión cualitativa y se refieren a la distribución del poder y del ingreso a largo plazo" (Ferrer, 1982: 100).

De este modo, consideraba crucial la dinámica del escenario internacional pero también indispensable examinar la lógica de los actores internos y los impactos de las políticas económicas. Insistía en que los límites que había presentado el proceso de industrialización no eran infranqueables pero en vez de pretender superarlos con políticas favorables al desarrollo se aplicaron políticas "brutales" tendientes a reinsertar a la economía argentina en el orden económico mundial y a asignar los recursos internos conforme a las señales de precios derivadas del mercado internacional (Ferrer, 1982: 56).[15]

Para ese entonces, se encontraba plenamente incorporado al debate político frente a la salida democrática y participaba en los equipos de trabajo que se agruparon en torno a la Multipartidaria con ese propósito. Poco antes de las elecciones, Ferrer publicó Vivir con lo nuestro (Ferrer, 1983). Este libro marcaría un nuevo hito en su producción intelectual a tal punto que se transformaría en una especie de "marca registrada" de su pensamiento de allí en más. La necesidad de movilizar los recursos propios y reafirmar el poder de decisión nacional como requisito del desarrollo de la Argentina son algunos de las consignas básicas que plantea Ferrer en ese difícil contexto marcado por la necesidad de renegociar la deuda externa y resolver la crisis económica y social; ellos son a la vez puntos de partida indispensables para la consolidación del sistema democrático. Contrariamente a la caricatura que el neoliberalismo ha hecho de esta idea-concepto, Ferrer cuestionaba la viabilidad de una "estrategia autárquica", "Vivir con lo nuestro" quería decir por el contrario "que la política económica debe reflejar los objetivos de transformación, equidad social e inserción internacional, que permitan la realización de la comunidad argentina", lo que era posible sólo si el país asumía su propio potencial sin subordinarse a los criterios ortodoxos predominantes en los círculos financieros internacionales (Ferrer, 1983: 8). Este libro sería reeditado varias veces bajo el mismo título, pero cada nueva edición sólo conservaba algunos lineamientos generales y los actualizaba de manera notable de acuerdo a los cambiantes

15. La problemática industrial y la "demolición del proyecto industrialista" serían abordados en detalle en Ferrer (1989).

escenarios locales e internacionales.[16]

Un nuevo compromiso político

Con el retorno de la democracia, a fines de 1983, el gobernador radical electo de la Provincia de Buenos Aires, Alejandro Armendariz, le ofreció a Ferrer la presidencia del Banco de la Provincia de Buenos Aires, entidad financiera seriamente afectada por el descalabro del endeudamiento externo provocado por la dictadura militar. El hecho más destacado de la gestión de Ferrer al frente del Banco fue la creación en 1985 de la Gerencia de Desarrollo y Tecnología "Prof. Jorge A. Sabato" con la que se asignaba al Banco un papel dinámico en la promoción del desarrollo tecnológico, una iniciativa en la misma orientación que había animado la creación del Banco Nacional de Desarrollo, durante su gestión al frente de la cartera de Economía. Allí se rodeó de tecnólogos como Carlos Martínez Vidal, Oscar Wortman, Alberto Aráoz y hasta de científicos de la talla del premio Nobel en Química Luis Federico Leloir.

La "Gerencia Sábato", como se la denominaba, puso en marcha un conjunto de lineamientos en tres campos principales: movilización de recursos, cooperación interinstitucional y análisis de los problemas del desarrollo tecnológico. En el primer sentido el accionar se orientó a apoyar a las empresas innovadoras (principalmente pequeñas y medianas) con créditos blandos. También se creó un régimen especial que facultaba al Banco a tomar o realizar el underwriting de acciones emitidas por las empresas. Durante la gestión de Ferrer, la gerencia financió más de cincuenta proyectos que utilizaban en su mayor parte innovaciones tecnológicas creadas localmente en rubros tales como energía nuclear, biotecnología, manipulación genética, robótica, componentes eléctricos, comunicaciones, etcétera. De este modo, la iniciativa completaba el esquema teórico dejado por Sábato al introducir la potencia financiera del Estado como mecanismo para densificar el triángulo de las interrelaciones de ciencia y técnica.[17]

El Banco también promovió la formación de una red para viabilizar "la cooperación y la acción creativa de los actores del desarrollo tecnológico" (Banco de la Provincia de Buenos Aires, 1987: 25). En este rumbo se firmaron acuerdos con distintas entidades y organismos (entre otros con la Comisión de Investigaciones Científicas de la Provincia de Buenos Aires, el Consejo Nacional de Ciencia y Técnica, el Instituto Nacional de Tecnología Industrial, el Instituto Nacional de Tecnología Agraria o el Centro Atómico Bariloche) que le permitieron recurrir al asesoramiento necesario para realizar las evaluaciones del contenido tecnológico de los proyectos. Asimismo,

16. Poco después, sus preocupaciones por la dinámica del sistema internacional quedarían plasmadas en Ferrer (1985) y más tarde sus libros sobre la globalización.
17. Véase sobre los aspectos tecnológicos de la gestión de Ferrer en Raccanello y Rougier (2016).

fue creado EMPRETEC, un programa donde técnicos del banco ayudaban a los pequeños empresarios en la gestión de sus planes de negocios y Argentina Tecnológica (ARGENTEC) llevado a cabo conjuntamente con el Banco de la Nación Argentina, el Banade y de las Provincias de Mendoza y Córdoba. El sistema permitió estructurar una red para evaluar la viabilidad económica financiera de los proyectos presentados a las entidades miembros y a otras que se fueron asociando. Finalmente, la entidad puso en marcha una acción editorial sobre los problemas del desarrollo tecnológico, la Revista Argentina Tecnológica, vinculada tanto a la actividad del banco en materia de innovación como a la de otras entidades públicas y empresas. También se establecieron premios anuales para la innovación en el sector automotriz y autopartista y en el área de biotecnología, además de promover diversos encuentros y seminarios vinculados a los problemas del desarrollo científico-tecnológico.

Con el triunfo del peronismo en las elecciones provinciales de 1987, la gestión de Ferrer del Banco Provincia se dio por cumplida. Al año siguiente, en la memoria del banco, no había mención de la Gerencia Sábato ni de los otros proyectos mencionados. La nueva administración terminaría pronto por desmantelar lo hecho en materia tecnológica. No faltaba mucho para la irrupción de una nueva oleada de liberalismo económico.

A partir de los años noventa la Argentina abrazó las ideas que desde tiempo atrás promovían la Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas, la Fundación Mediterránea y el Centro de Estudios Macroeconómicos de la Argentina, instituciones con fuertes lazos con el mundo empresarial, que entroncaron con el Consenso de Washington, y orientaron las definiciones de política económica en línea con lo diseñado previamente por Martínez de Hoz. De un modo simplista y contrastante con la riqueza del debate de fines de los años sesenta, el nuevo consenso destacaba que el intervencionismo estatal y el proteccionismo habían impedido el libre funcionamiento de los mecanismos del mercado y la acción de la competencia, y esa era la causa final de los desequilibrios económicos y de la desembozada inflación. Las prescripciones que se derivaban de ese diagnóstico también eran extremadamente simples: privatización, apertura comercial y financiera, y desregulación de la actividad económica.

Como ocurrió durante la experiencia neoliberal de finales de los años setenta, las ideas de Ferrer quedaron en un lugar marginal en ese contexto de predominio del "pensamiento único", encarnado políticamente por el menemismo. No hubo muchos canales para la difusión de las posturas críticas durante el auge del modelo de convertibilidad (1991-2001), y sólo pudo organizarse un espacio en este sentido a fines del período, que cristalizó en la constitución del Plan Fénix, ya durante el gobierno de Fernando de la Rúa. Ferrer se refugió en un ámbito más académico y se dedicó a escribir sobre la globalización, un tema que, como señalamos, era el otro pedestal de su obsesión intelectual (Ferrer, 1996 y 2000). No es casual entonces que las dos grandes obras de Ferrer, escritas o pensadas como libros, sean precisamente La economía argentina y los dos tomos de la Historia de la globalización, esto es la perspectiva histórica y la dimensión internacional para acometer su preocupación central: cómo lograr el desarrollo en un

escenario global.

En la historia de la globalización Ferrer da cuenta de los inicios de ese proceso, vinculados al despliegue del comercio internacional y del progreso técnico del siglo XVI, y de sus "etapas" (el mercantilismo, la primera revolución industrial y la revolución tecnológica posterior a la Primera Guerra Mundial). La descripción de esas etapas, al igual que en el caso de La economía argentina, tiene una gran capacidad explicativa para identificar la construcción de la hegemonía y el poder, dentro de la globalización, y cómo fueron las economías industriales del Atlántico Norte, depositarias de la ciencia, la tecnología y la industrialización las que se ubicaron en el lugar central de ese proceso. De allí que la clave de su indagación fuese el problema del desarrollo nacional dentro de un orden global, tema que, en rigor, estaba presente desde sus años de formación en el ambiente del estructuralismo latinoamericano.

Luego de más de treinta años de haber realizado el informe de sustentabilidad financiera de la central nuclear Atucha, Ferrer fue designado en 2000 por el nuevo gobierno como presidente del directorio de la Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA). Los años noventa habían sido muy duros para la institución científica, inmersa en un proceso de desmantelamiento de su estructura institucional y de pérdida de recursos financieros y sobre todo humanos. En la CNEA, Ferrer buscó poner en pie nuevamente la política nuclear argentina y reemprender las tareas de construcción de Atucha II, realizando un informe de evaluación técnica, económica y financiera, puesto a consideración del Poder Ejecutivo en los primeros meses de 2001. Por ese entonces, la insuficiencia de recursos financieros de la CONEA se potenció con el colapso de la economía argentina y la imposición de la política del "déficit 0" (restricción a todo tipo de gasto público no contrapesado por las arcas públicas). En ese contexto sólo prosperaron dos iniciativas: la creación de una agencia de cooperación nuclear con Brasil y la Revista Tecnológica de la CONEA. Todo el resto quedó trunco: la sangría de ingenieros no se detuvo y el proyecto de Atucha volvió a quedar congelado. Desde la cabecera del Estado Nacional, no había fondos ni tiempo para hablar de energía nuclear en un país que avanzaba estrepitosamente a su mayor precipicio.

Referente de un modelo

Luego de la crisis de 2001 las condiciones en las que desenvolvió la economía argentina variaron de manera notable. La devaluación primero y un conjunto de medidas adoptadas durante el gobierno de néstor kirchner, luego, significaron un cambio de política económica que mejoró la competitividad de las exportaciones, a la vez que promovió la recomposición del ingreso de los asalariados y avances en generación de empleo en el sector industrial. Paralelamente, se produjo una política conocida como de desendeudamiento, que implicó la reconversión de deuda externa y la cancelación de la pendiente con el FMI. En conjunto, las nuevas políticas otorgaron mayor holgura para acumular reservas, recuperar la solvencia fiscal, aumentar las exportaciones y afianzar

un crecimiento económico sostenido, inédito dentro de la historia económica argentina. Fue el "período dorado" del "modelo kirchnerista", donde se buscó recuperar la equidad y la capacidad del estado para impulsar el crecimiento. Rápidamente, el sistema fue alcanzando posiciones de ocupación plena de la capacidad productiva y de la mano de obra.

Las ideas que ferrer sostenía desde hacía décadas encontraron en ese nuevo escenario la oportunidad para desplegarse. Desde la plataforma del plan fénix las voces críticas al neoliberalismo de los años noventa fueron recogidas, si bien parcialmente, en las definiciones de la política económica post-crisis. Primero a través de roberto lavagna y luego con los ministros de economía que se sucedieron durante la gestión de kirchner y de cristina fernández. Ferrer se transformó en palabra autorizada en las nuevas circunstancias, no sólo para funcionarios del gobierno sino también en el conjunto de la opinión pública, que recogió a través de entrevistas o asiduas intervenciones en distintos medios sus ideas; incluso algunos llegaron a identificarlo como el "padre del modelo" kirchnerista.

En 2004 ferrer se incorporó a enarsa, una empresa pública en el ámbito energético. Más tarde, el gobierno lo convocó para integrar el directorio, como representante del estado, de siderar, una empresa líder en el rubro siderúrgico, perteneciente al grupo techint. Finalmente, a comienzos de 2011 fue designado embajador en francia, tarea que desarrolló durante tres años.

En todo este período, desarrolló una prolífica producción académica, además de una constante presencia a través de artículos o entrevistas en la prensa especializada. En 2004 publicó la densidad nacional (ferrer, 2004), donde desarrolló un concepto-síntesis de muchas de sus ideas previas a la vez que incorporó una dimensión sociopolítica para pensar en los factores y problemas del desarrollo. Ferrer definió la "densidad nacional" como el conjunto de condiciones que permiten la gestión de los "saberes" necesarios para poner en marcha procesos de acumulación que, estando vinculados con el exterior, no pierden su comando interno. Sus cuatro elementos cardinales son: inclusión o cohesión social, liderazgo nacional, estabilidad institucional y visión nacional (pensamiento propio en defensa de los intereses nacionales). Esta idea fue incorporada ese mismo año a la nueva edición de su "clásico" la economía argentina, que actualizaba el estudio con el tratamiento de los años de la dictadura militar, la crítica década de 1980 y la experiencia neoliberal posterior.

A partir de 2008 alertó en diversos artículos periodísticos y algunos ensayos el proceso de apreciación cambiaria y la creciente restricción externa (escasez de divisas) que comenzó a aquejar a la economía argentina. En otras palabras, señalaba claramente los límites de la expansión económica que tuvo lugar desde 2003 y la vulnerabilidad del sistema, derivada en última instancia de la persistencia de una estructura productiva desequilibrada. De hecho, a partir del 2007 la economía argentina sufrió la duplicación del déficit del comercio internacional de manufacturas industriales mientras que el superávit energético inicial terminó por transformarse en déficit. En tales condiciones, el crecimiento de la economía pasó a depender principalmente de la magnitud del

superávit del comercio de productos primarios que, en última instancia, determina el límite del nivel de actividad industrial posible, de la inversión y de la tasa de crecimiento.

Frente a la persistencia de ese desequilibrio, el sistema quedó sujeto a posibles turbulencias, "golpes de mercado" y eventuales respuestas ortodoxas de ajuste de las principales variables económicas. En esa disyuntiva en la que se debatió la economía y la política económica en los últimos tiempos, lo encontró como uno de sus principales observadores. En 2015 publicó la economía en el siglo XXI donde retomó el problema del déficit en el comercio internacional de manufacturas de origen industrial como causa determinante del problema de insuficiencia de divisas y de restricción externa: para ferrer, la isi estaba históricamente agotada (a comienzos del siglo XXI y no, claro, a mediados de 1970) y en contradicción con las transformaciones del orden mundial. El concepto mismo de sustitución de importaciones debía ser abandonado porque reducía la industrialización a abastecer el mercado interno. Por eso retomó la idea del "modelo integrado y abierto", un modelo de desarrollo que permitiera exportar manufacturas en los sectores de mayor contenido de valor agregado y tecnología y, sobre estas bases, profundizar las relaciones al interior del "triángulo" de sábato, asociando las políticas públicas, el sector productivo y el sistema nacional de ciencia y tecnología. Para ello era necesario fortalecer las empresas y los empresarios nacionales en el marco de un estado desarrollista que promoviese el ahorro interno y estimulase los gastos en investigación y desarrollo, tal como dejó plasmado en uno de sus últimos libros, específicamente dedicado a analizar el papel que los empresarios nacionales debían cumplir en la búsqueda del desarrollo (Ferrer, 2014).[18]

El desarrollo no resigna

La trayectoria de Aldo Ferrer, aún descrita sucintamente, evidencia su indiscutible lugar entre los más destacados economistas argentinos. Ferrer realizó aportes intelectuales notables y fue protagonista de todos los debates económicos relevantes y también de buena parte de las decisiones de política económica a través de sus numerosos cargos en diferentes niveles de gestión desde la posguerra hasta el presente. Pero además, lo sorprendente de ese recorrido es la perseverancia de sus ideas, aquellas que lo llevaron

18. Ferrer señalaba que no había "nada genético en el ADN del empresario argentino, cuando privilegia la especulación sobre la producción o cede el protagonismo a las filiales de empresas extranjeras, en vez de asumir el liderazgo de la industrialización. Si se transplantaran al país los empresarios más innovadores del mundo en desarrollo, por ejemplo, los coreanos, al poco tiempo tendrían el mismo comportamiento que los argentinos", y retomaba las ideas expresadas en su tesis de 1953: "El estado tiene la responsabilidad fundamental de crear los espacios de rentabilidad y el contexto que oriente la iniciativa privada al proceso de transformación. El empresario es, en definitiva, una construcción política" (Ferrer, 2014: 14).

a comprometerse políticamente con el ánimo indudable de llevarlas a la práctica. Ferrer abrevó siempre en el estructuralismo latinoamericano, en la perspectiva nacional del desarrollo económico, en la utilización de recursos keynesianos para orientar el crecimiento, y se ha mostrado firme partidario del manejo estatal de los resortes básicos de la economía como de la propiedad pública de las empresas de servicios y la energía.

Esas ideas se mantuvieron en el tiempo a través de un sendero marcado por una línea imaginaria que se acercaba como una asíntota a la realidad social para confundirse con ella cuando se desplegaron las políticas de "argentinización", de "compre nacional" y otras, durante la gestión de Ferrer al frente de los Ministerios de Obras Públicas y de Economía hacia 1970, por ejemplo; o para alejarse irremediablemente cuando esa misma realidad se corría hacia posturas liberales o neoliberales, como ocurrió en la segunda mitad de años setenta y en los noventa, particularmente. Así, la experiencia argentina de los primeros lustros del siglo XXI acercó las ideas de Ferrer al "modelo" kirchnerista o, mejor dicho, las políticas desplegadas se aproximaron a las posturas sostenidas por Aldo durante décadas, de tal forma que se transformó en un referente de esas propuestas. El triunfo de Mauricio Macri pocos meses antes de su muerte, ocurrida en marzo 2016, lo ubicó pronto en un lugar de alerta. En su último artículo, Ferrer advertía sobre la alternancia en la historia posterior a la Segunda Guerra Mundial de dos modelos económicos: uno de carácter "nacional y popular" y otro "neoliberal". En el primero de esos modelos el Estado asumía un protagonismo destacado y enfatizaba en la soberanía económica y la inclusión social. En el segundo, la confianza estaba dada en las virtudes del mercado y la apertura incondicional al orden mundial. La industrialización por sustitución de importaciones predominaba en el modelo nacional y popular; mientras que el énfasis en la producción y las exportaciones primarias y las finanzas, en el neoliberal (Ferrer, 2016). Esa alternancia, reflejaba en definitiva la dificultad para construir un proyecto de desarrollo hegemónico viable en el largo plazo, la fractura de la "densidad nacional", en sus palabras. En el plano más estrictamente económico, era necesario resolver el problema del estrangulamiento externo, el obstáculo principal del desarrollo, a través de un "modelo integrado y abierto", pues la atracción del capital extranjero en las condiciones que proponía el nuevo gobierno sólo tendría como consecuencia inevitable la profundización de los problemas de la economía argentina. En definitiva, la sociedad argentina se encontraba frente al viejo dilema que había desvelado a Ferrer prácticamente durante toda su vida y que orientó con porfía su accionar: cómo lograr el desarrollo nacional en el cambiante escenario internacional.

Los textos incluídos en esta edición

En Aldo Ferrer: intelectual y protagonista del desarrollo se presentan nueve textos de Aldo Ferrer editados en diferentes formatos y que abarcan diversos momentos de su extensa producción intelectual. Se trata de trabajos representativos de su labor aunque no necesariamente los más difundidos o reconocidos por el gran

público y, por ese mismo motivo, se incorporan a esta selección: el prefacio, el capítulo final y las conclusiones de su tesis doctoral (1953), El Estado y el desarrollo económico que fue publicada bajo el mismo título por la editorial Raigal en 1956 (se toma el texto de esta edición); el artículo "Devaluación, redistribución de ingresos y el proceso de desarticulación industrial en la Argentina" (1963), incluido luego en Aldo Ferrer y otros, Los planes de estabilización en la Argentina, Buenos Aires, Paidós, 1974 (se toma el texto de esta edición); la ponencia "El desarrollo de las industrias básicas y la sustitución de importaciones" presentada en el Instituto Di Tella en 1966 y publicada en Mario Brodersohn (dir.), Estrategias de industrialización para la Argentina, Buenos Aires, Editorial del Instituto, 1969 (se extrae el texto de esta edición); su ponencia de incorporación a la Academia Nacional de Ciencias Económicas titulada: "El capital extranjero en la economía argentina" (1969); el prefacio y el capítulo IV del libro Tecnología y política económica en América Latina: "Políticas de desarrollo científico-tecnológico" (1974); el prefacio, el capítulo IV de la primera edición del libro Vivir con lo nuestro, denominado "El acuerdo económico y social: una política concertada para el gobierno constitucional" y el Anexo: "Vivir con lo nuestro: notas sobre la fuente de recursos para el consumo, la inversión y el pago de la deuda externa" (1983); la Segunda Parte del libro El devenir de una ilusión, titulada "La frustración del desarrollo" (1989); un texto inédito que Ferrer escribió durante su estancia en París cuando se desempeñaba como embajador: "El Modelo K como proyecto nacional y popular" (2013) (donación del autor de este estudio introductorio); y su último trabajo, escrito pocos días antes de su fallecimiento: "El regreso del neoliberalismo" publicado en Le Monde diplomatique (2016).

Bibliografía

- Banco de la Provincia de Buenos Aires (1987), Banco de la Provincia de Buenos Aires, 1983-1987, Buenos Aires, 1987.
- CNEA (2001), Memoria y Balance del año 2000, Buenos Aires.
- Di Tella, Torcuato (1993) Torcuato Di Tella, Industria y política, Norma, Buenos Aires.
- Dosman, Edgard (2008), The Life and Times of Raúl Prebisch 1901-1986, Montreal, McGill-Queen's University Press.
- Facultad de Ciencias Económicas (1948), Programa de Economía Política (Dinámica Económica), Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires.
- Fernández López, Manuel (2002), "La ciencia económica argentina en el siglo XX", en Academia Nacional de la Historia, Nueva historia de la Nación Argentina, Buenos Aires, Sudamericana.
- Fernández López, Manuel (2008), "Raúl Prebisch y su Alma Máter", II Congreso Internacional de Economía y Gestión, Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires.
- Ferrer, Aldo (1950), "Los centros cíclicos y el desarrollo de la periferia latinoamericana", El Trimestre Económico, 68, octubre-diciembre.
- Ferrer, Aldo (1956), El Estado y el desarrollo económico, Buenos Aires, Raigal.
- Ferrer, Aldo (1957).
- Ferrer, Aldo (1963), La economía argentina, las etapas de su desarrollo y problemas actuales, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Ferrer, Aldo (1969), "El capital extranjero en la economía argentina", Anales de la Academia Nacional de Ciencias Económicas, 14.
- Ferrer, Aldo (1970), "Desarrollo de las industrias básicas y la sustitución de importaciones", en Mario Brodersohn, Estrategias de industrialización para la Argentina, Buenos Aires, Editorial del Instituto, 1970.
- Ferrer, Aldo (1974), Tecnología y política económica en América Latina, Buenos Aires, Paidós, 1974.
- Ferrer, Aldo (1976), "La dependencia científica y tecnológica en el contexto internacional y sus implicaciones para la transferencia de tecnología", Desarrollo Económico, 60, enero-marzo.
- Ferrer, Aldo (1977), Crisis y alternativas de la política económica, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 1977.
- Ferrer, Aldo (1981), Nacionalismo y orden constitucional, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 1981.
- Ferrer, Aldo (1982), La posguerra. Programa para la reconstrucción y el desarrollo económico argentino, Buenos Aires, El Cid Editor.
- Ferrer, Aldo (1983), Vivir con lo nuestro, Buenos Aires, El Cid Editor.
- Ferrer, Aldo (1985), El país nuestro de cada día, Buenos Aires, Hyspamérica, 1985.
- Ferrer, Aldo (1989), El devenir de una ilusión. La industria argentina desde 1930 hasta nuestros días, Buenos Aires, Sudamericana.
- Ferrer, Aldo (1996), Historia de la globalización: orígenes del orden económico

mundial, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.

- Ferrer, Aldo (1997), Hechos y ficciones de la globalización: Argentina y el Mercosur en el sistema internacional, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 1997.

- Ferrer, Aldo (1999), De Cristóbal Colón a Internet: América Latina y la globalización, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.

- Ferrer, Aldo (2000), Historia de la globalización II: la revolución industrial y el segundo orden mundial, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.

- Ferrer, Aldo (2004), La densidad nacional: el caso argentino, Buenos Aires, Capital Intelectual.

- Ferrer, Aldo (2014), El empresario argentino, Buenos Aires, Capital Intelectual, 2014.

- Ferrer, Aldo (2016), "El regreso del neoliberalismo", Le Monde Diplomatique, marzo.

- Ferrer, Aldo (con la colaboración de Marcelo Rougier) (2008), La economía argentina, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.

- Ferrer, Aldo y Monsalve, Marcos (1957), Carnes: comercio Anglo-Argentino, Buenos Aires, mimeo, 1957.

- Ferrer, Aldo y Rougier, Marcelo (2010), La historia de Zárate-Brazo Largo. Las dos caras del Estado argentino, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.

- Fiszbein, Martín (2010), "Instituciones e ideas en desarrollo. La planificación económica en la Argentina, 1945-1975", en Marcelo Rougier (dir.), Estudios sobre la industria argentina. Políticas de promoción y estrategias empresariales 2, Buenos Aires, Lenguaje Claro.

- Flores de la Peña, Horacio y Ferrer, Aldo (1951), "Salarios reales y desarrollo económico", El Trimestre económico, 72, octubre-diciembre de 1951.

- James, Daniel (1987), "17 y 18 de octubre de 1945: el peronismo, la protesta de masas y la clase obrera argentina", Desarrollo Económico, vol. 27, no. 107, octubre-diciembre.

- Magariños, Mateo (1991), Diálogos con Raúl Prebisch, México, Fondo de Cultura Económica.

- Potash, Robert (1994), El Ejército y la política en la Argentina 1962-1973. De la caída de Frondizi a la restauración peronista, Segunda Parte, Buenos Aires, Sudamericana, 1994.

- Raccanello, Mario y Marcelo Rougier (2016), "Aldo Ferrer: hacedor de ideas y políticas tecnológicas", en María del Carmen del Valle Rivera (comp.), El pensamiento económico-social sobre ciencia, tecnología e innovación para el desarrollo de México y América Latina, México, UNAM.

- Rougier, Marcelo (2004), Industria, finanzas e instituciones. La experiencia del Banco Nacional de Desarrollo, Buenos Aires, UNQui.

- Rougier, Marcelo (2014), Aldo Ferrer y sus días, Buenos Aires, Lenguaje Claro, 2014.

- Rougier, Marcelo (2016), "Aldo Ferrer y la obstinación por el desarrollo", H-industri@, nro.18, primer semestre.

- Rougier, Marcelo (en prensa), Aldo Ferrer. La aventura del desarrollo posible, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.

- Rougier, Marcelo y Odisio, Juan (2012), "Del dicho al hecho. El Modelo Integrado y Abierto de Aldo Ferrer y la política económica en la Argentina de la segunda posguerra",

América Latina en la Historia Económica, 19, 1, enero-abril.
- Rougier, Marcelo y Odisio, Juan (2017), "Argentina será industrial o no cumplirá sus destinos". Las ideas sobre el desarrollo nacional, Buenos Aires, Imago Mundi.
- Torre, Juan Carlos (2002), "Introducción a los años peronistas", en Torre, J. (dir.), Los años peronistas (1943-1955), Nueva Historia Argentina, Buenos Aires, Sudamericana.
- Universidad de Buenos Aires (1941), Digesto de la Facultad de Ciencias Económicas 1940, Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires.

EL ESTADO Y EL DESARROLLO ECONÓMICO (1956)

Prefacio

La intervención del Estado en la economía es un hecho incuestionable en los tiempos actuales. Ocurre que el mundo real está lejos de obedecer a las leyes que imaginaron los economistas clásicos, según las cuales el libre juego de las fuerzas económicas promueve forzosamente el progreso y la estabilidad económica. Por el contrario, las tendencias de la realidad, cuando se deja operar libremente, parecen conducir al estancamiento y al desequilibrio económico.

Los problemas que plantea la realidad provocaron en los países industrializados profundos esfuerzos de revisión de los postulados teóricos ortodoxos y de adopción de medidas sistemáticas para resolver los problemas del estancamiento y depresión.

Los ejemplos más notorios en este sentido son la doctrina de Lord Keynes y la política económica del New Deal.

En los países de América Latina la quiebra del comercio multilateral y del sistema internacional de pagos provocados por la gran depresión de los años treinta conmovió definitivamente las pautas tradicionales de desarrollo de nuestro país, abocándolos a un desequilibrio secular en sus balanzas de pagos y a convulsiones de crecimiento, problemas estos para cuya comprensión resultaron insuficientes los principios tradicionales.

En el orden teórico se han realizado esfuerzos, en estos últimos años, para comprender los problemas del crecimiento económico desde el punto de vista de nuestro país y, en este sentido, deben mencionarse especialmente las investigaciones de la Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas. Sin embargo, no se ha desarrollado aún un cuerpo sistemático de doctrina para interpretar y trazar normas a la acción gubernamental en la economía, ni la política económica de los distintos países ha tenido sentido ni propósitos muy definidos. Podría decirse que la intervención estatal en nuestro país se ha limitado, hasta ahora, a aplicar medidas compensatorias para aliviar el impacto de los desequilibrios económicos de origen exterior, pero sin modificar las estructuras económicas existentes ni orientar decididamente el desarrollo económico por caminos distintos de los tradicionales.

En el proceso de desarrollo económico de América Latina podemos distinguir su orientación y su dinámica. Los cambios operados en la economía mundial, especialmente en los últimos veinticinco años, han provocado una modificación en la orientación del desarrollo económico de nuestro país; de productores de materia primas y de alimentos para el mercado mundial y a productores industriales para el mercado nacional y regional.[19] La dinámica del desarrollo consiste, en esencia, en el aumento de la productividad del trabajo mediante la acumulación de capital. Tanto la nueva orientación como la dinámica del desarrollo económico de los países latinoamericanos

19. Esto sin olvidar, desde luego, la necesidad de un desarrollo equilibrado de la industria y las actividades primarias, según se explica en el último capítulo.

tropiezan con graves obstáculos entre los cuales ocupan lugares preponderantes los relativos a la dimensión y estructura del mercado, la desigualdad en la distribución del ingreso y el desequilibrio exterior. En este libro se sostiene que el Estado debe cumplir un papel fundamental en la eliminación de esos obstáculos y la promoción de la industrialización y la acumulación de capital.

Pero debe entenderse bien que la activa participación del Estado en el desarrollo económico de nuestro país no implica desconocer el importante papel que la iniciativa privada tiene que cumplir en ese desarrollo. Estamos muy lejos de sostener que debe proscribirse a la libre empresa de la actividad económica de América Latina. Lo que sí sostenemos es que, dadas las condiciones en que se están desarrollando actualmente las economías latinoamericanas, la iniciativa privada no puede ser el agente dinámico esencial del progreso económico, como ocurrió en el desarrollo de los viejos centros industriales, cuya experiencia es irrepetible en nuestros países. El desarrollo de las economías atrasadas exige un intenso esfuerzo colectivo de estímulo y organización de las capacidades productivas que, dada la debilidad de la empresa privada, sólo puede ser puesto en marcha por el Estado. Por otra parte y aunque parezca paradójico, el florecimiento de la empresa privada y su aporte efectivo al progreso económico y social depende de que el Estado cree las condiciones básicas que lo permitan y que a menudo son inexistentes en los países latinoamericanos.

El hecho de que la experiencia en materia de intervención estatal sea tan lastimosa en algunos países no debe inducir a creer que el intervencionismo es pernicioso per se. Creemos que muchos de los fracasos se explican por hechos tales como el empleo de la política económica con fines dogmáticos, la corrupción o la falta de control popular sobre las actividades del gobierno y no por que el Estado sea específicamente incapaz de actuar con eficacia en la vida económica. Del mismo modo, debe distinguirse entre instrumentos de la política económica que pueden ser eficaces para la promoción de los intereses generales y los lamentables efectos que puede provocar la utilización desacertada de los mismos.

Son varios los problemas que deben considerarse al tratar la participación del Estado en el desarrollo económico. En primer término, han de darse las razones por las cuales se hace necesaria la intervención gubernativa. En segundo lugar, corresponde determinar la técnica que el gobierno utilizará para intervenir en la actividad económica, es decir, ¿será dicha intervención llevada a cabo por medio de controles directos e indirectos sobre el mercado o asumirá directamente el Estado la responsabilidad por algunas actividades económicas concretas? La intervención Estatal en la economía implica, además, el problema de la programación del desarrollo económico para determinar de qué forma irán evolucionando e integrándose en el curso del desarrollo los distintos sectores de la economía.

En este libro solo trataremos el primero de los problemas mencionados: la justificación de la intervención del Estado en el desarrollo económico. Como se ve, su título es mucho más ambicioso que su contenido. Sírvanos de excusa no haber encontrado otro que estresara más concretamente la índole de los problemas tratados y apuntamos

la intención de tratar en el futuro otros problemas vinculados a la intervención del Estado, especialmente el que se refiere a los límites que deben fijarse para la economía pública y la economía privada.

Finalmente deseamos señalar que el hecho de que este trabajo empleemos corrientemente los términos genéricos de los países insuficientemente desarrollados y economías atrasadas está justificado por la similitud de los problemas básicos que caracterizan a América Latina y a las otras regiones de economía atrasadas. Por la misma razón y con el propósito de hacer más explícito un argumento, citamos en algunos casos datos referentes a países no latinoamericanos de economía poco desarrollada.

Debemos señalar también que la circunstancia de que no todos los países de América Latina se encuentran en un mismo nivel de desarrollo económico puede provocar que las consideraciones generales que se hacen en este libro no sean aplicables a algún problema concreto de un país en particular. Sin embargo, y teniendo en cuenta esta salvedad, la generalización está justificada por la comunidad de los problemas básicos que afligen nuestros países

El material contenido en el capítulo segundo referente a la distribución de ingreso, apareció en El Trimestre Económico, vol. XXI, núm. 2 de abril-junio de 1954. Agradecemos a la prestigiosa revista mexicana la autorización para volver a utilizarlo en este libro.

Una palabra final de agradecimiento para el profesor doctor Julio Broide, el ing. Francisco García Olano y el doctor Ángel A Solá, por las críticas y comentarios formulados sobre este trabajo. Las ideas aquí expuestas son, sin embargo, de nuestra exclusiva responsabilidad.

Capítulo V: Argumentos en favor de la participación del estado en el desarrollo económico.

La función del empresario en el desarrollo económico

En la estructura económica capitalista el empresario es el elemento dinámico fundamental de la actividad económica. Su tarea consiste en amalgamar los factores productivos en el proceso económico y su objetivo es la obtención de un beneficio. Para esto es necesario que el empresario cuente con la mayor libertad posible para tener acceso a los factores productivos y poder combinarlos.

La teoría clásica fue el respaldo teórico de esa libertad necesaria para los empresarios. La justificación de esa libertad radicaba en la compatibilidad entre los intereses del individuo y del grupo social. Como lo expresó Adam Smith en el famoso principio de la “mano invisible”, cada cual al perseguir su propio interés promueve al mismo tiempo el interés de la sociedad. En consecuencia, cualquier interferencia sobre la libertad individual de acción constituía una violación del orden lógico imperante y era en el fondo, un atentado contra el bienestar social.

El objetivo del empresario es aumentar los beneficios que obtiene de su empresa. El método principal para que esto sea posible - en condiciones de competencia perfecta – es reducir los costos de producción. Y esto sólo puede lograrlo el empresario mediante la mejora de la productividad de los factores productivos que emplea. El método capitalista fundamental para aumentar la productividad es por medio de la mayor aplicación de los métodos indirectos (roundabout) de producción. Esto supone el empleo creciente de capital en la actividad económica. Para el empresario, esto significa la realización de inversiones crecientes en su empresa. Para la sociedad implica que el consumo debe aumentar a un ritmo menor que el ingreso real, para posibilitar el margen de ahorros necesarios para financiar las nuevas inversiones.

Dado que el empresario es el motor fundamental de la actividad económica – y considerando el escaso desarrollo del mercado de capitales en la primera época del capitalismo[20] - la única forma de realizar ese proceso de capitalización eran poniendo mayores ingresos en manos de los empresarios o, dicho de otra manera, aumentando sus ganancias.

Históricamente el desarrollo económico de los viejos centros industriales parece haberse cumplido del modo señalado.[21] Parece ser que las mayores ganancias de los empresarios fueron el principal elemento de absorción del ingreso sustraído del consumo. De esta manera, la desigualdad en la distribución de la riqueza y en la absorción de los aumentos del ingreso derivados de la mejora de la productividad lograda en el desarrollo económico, fue un factor muy importante en la aceleración de ese desarrollo mediante el aumento del ritmo de capitalización. La desigualdad en la distribución del ingreso parece haber tenido, entonces, una razón económica y beneficiaba, en última instancia, a todos los miembros de la sociedad, al posibilitar la obtención de mayores ingresos. La expansión de los mercados periféricos contribuyó a solucionar en parte la contradicción implícita en un aumento acelerado de la acumulación de capital y un crecimiento lento de la demanda de bienes de consumo que hubiera creado un desequilibrio entre la oferta total y la demanda.

Tuvimos oportunidad de referirnos en otra ocasión al cambio de condiciones bajo las cuales se están desarrollando los países nuevos en comparación con las condiciones imperantes durante el desarrollo de los viejos centros industriales. "Cada vez que se analiza un aspecto de la realidad de los países atrasados chocamos con las formulaciones teóricas de la economía liberal y con la experiencia histórica de los países hoy desarrollados que es irrepetible en los países nuevos. El empresario en los países atrasados se mueve en un medio completamente distinto al sistema ideal de competencia en que los imaginaron los clásicos, y la disparidad de la distribución del ingreso – fenómeno que indudablemente aceleró la capitalización de los países industrializados durante el siglo XIX – no sólo no es un estímulo a la inversión sino que constituye uno

20. Véase E. J. Hamilton: op. cit
21. Ibíd.

de sus principales obstáculos".[22]

Hemos visto en el capítulo segundo cuál es el papel que la desigualdad en la distribución del ingreso cumple en el desarrollo económico de los países atrasados. Las pautas de consumo de los grupos de altos ingresos convierten a los mayores ingresos de los mismos en consumo superfluo e inversiones innecesarias, y no en un aumento de la capitalización productiva. Por otra parte, los países nuevos deben apoyar su desarrollo fundamentalmente sobre los mercados internos, ya que la expansión de los mercados exteriores es limitada y no puede jugar el papel fundamental que cumplió en el desarrollo de los viejos centros industriales, y en consecuencia, se requiere que aumente la demanda de los sectores populares, cosa que sólo puede lograrse con un aumento de la productividad y una distribución más equitativa de la riqueza y de los frutos del desarrollo económico.

El concepto clásico de la compatibilidad entre el interés individual y el interés social pudo surgir únicamente de circunstancias reales que lo justificaran. Si se observa el tremendo progreso experimentado en los centros industriales bajo la influencia de la empresa privada no cabe duda de que ese concepto clásico estuvo históricamente justificado. Pero las condiciones que permitieron en los centros industriales la compatibilidad entre el interés privado y el interés social no se dan frecuentemente en los países poco desarrollados. Recordemos el hecho tan reconocido y comprobado de la subsistencia de características feudales en muchos de esos países y como circunstancias tales como la acentuada desigualdad en la distribución del ingreso y la imperfección de los mercados, determinan que la inversión privada se oriente hacia actividades sumamente lucrativas que son, sin embargo, notoriamente inconvenientes al desarrollo económico. La inversión productiva tropieza, por su parte, con graves obstáculos tales como la estrechez de los mercados internos, y el elevado riesgo de las inmovilizaciones a largo plazo del capital.

Sin entrar a considerar aquí el problema del "imperialismo" es necesario señalar, sin embargo, que algunos países pocos desarrollados se encuentran indudablemente trabados en su desarrollo económico por el control que ejercen sobre sus economías empresas extranjeras generalmente dedicadas a la producción primaria de exportación, y la influencia de tales empresas sobre las esferas políticas de esos países. Esto provoca, a menudo, un desdoblamiento de la economía del país, en que el sector de exportación absorbe las mejores energías productivas del país e impide el surgimiento de una clase de empresarios nacionales capaz de orientar el empleo de los recursos productivos con un criterio nacional e independiente.

Existe también en algunos países una reminiscencia del pasado histórico que influye sobre la mentalidad de los hombres y los grupos que detentan el poder económico y político. Afirma Bagú: "Que a lo largo de toda la historia colonial hay en nuestra América un tipo de señor cuyos hábitos, cuya mentalidad y cuya actuación guardan

22. "Salarios reales y desarrollo económico", op. cit., p. 625

estrecha semejanza con los del señor del medioevo no puede caber la menor duda".[23] El "señor americano" subsiste aún en algunos de nuestros países. Lo mismo podría decirse de la situación existente en algunos países de Asia y el Medio Oriente.

La importancia de este problema de la "actitud mental" ante el desarrollo económico ha sido señalada en repetidas oportunidades. Se sostiene en un informe de las Naciones Unidas: "la disposición a experimentar, esta actitud científica es una de las condiciones esenciales para el progreso"[24]. Esta disposición suele no existir en muchos países, la acumulación de riqueza por el trabajo productivo el empresario no es precisamente el mejor camino para aquel fin. Se dice en el informe recién citado: "en las sociedades feudales o aristocráticas donde el poder más bien se adquiere mediante la herencia por el esfuerzo, y donde se respeta poco la riqueza creada durante la primera o segunda generación, la energía individual no se aplica tanto a la producción de riqueza como a la adquisición de conocimientos que permitan ocupar las esferas de influencia, como los conocimientos militares, los del cazador, los del abogado o los del sacerdote. En esas sociedades, la producción de riqueza es una profesión frecuentemente despreciada por los jóvenes de la alta sociedad. Por el contrario, el progreso económico es rápido en los países donde los que triunfan en la actividades económicas figuran entre los miembros más estimados de la sociedad"[25].

Todas las condiciones mencionadas tienden indudablemente a impedir que el empresario pueda dar en los países nuevos los frutos que dio en los viejos centros industriales. Es indudable entonces que si se pretende modificar esas condiciones de modo de hacerlas favorables al florecimiento de la iniciativa privada habrá que tomar soluciones radicales que no se puede esperar proporcione el "libre juego de las fuerzas económicas". Un liberal consecuente sería sin duda alguna un revolucionario "peligroso" en muchos países atrasados.

El papel del estado en el "desarrollo derivado"

El Dr. Wallich ha llegado a la conclusión basándose sobre la teoría de Schumpeter del desarrollo económico[26], de que el empresario no puede ser la "fuerza motriz" del desarrollo económico de los países poco desarrollados[27].

Para Schumpeter el empresario es el individuo que mueve el desarrollo

23. Sergio Bagú: "Economía de la sociedad colonial. Ensayo de historia comparada de América Latina". El Ateneo, Buenos Aires, 1949, p. 144.
24. "Medidas para fomentar el desarrollo económico de los países insuficientes desarrollados", op. cit., p. 13.
25. Ibíd., p. 13.
26. J. Schumpeter: "Teoría del desenvolvimiento económico". Fondo de Cultura Económica.
27. H. G. Wallich: "Algunas notas sobre la teoría del desarrollo derivado", en la Memoria de la Tercera Reunión de Técnicos de los Bancos Centrales del Continente American, La Habana, 1952.

económico. En su afán de obtener mayores beneficios provoca "nuevas combinaciones" de los factores productivos con el fin de reducir sus costos de producción en comparación con las mismas actividades ya establecidas. Esto le permite realizar un beneficio (entrepreneurial profit), que es resultado de su actividad de vanguardia. Shumpeter reserva el nombre de "empresario" únicamente para los individuos que realizan "nuevas combinaciones" de los factores productivos. Los hombres de negocios deben seguir forzosamente los nuevos procedimientos que el "empresario" ha establecido. Esto provoca finalmente, la desaparición de los beneficios originales del "empresario" y los factores productivos pasan a absorber nuevamente la totalidad de los ingresos producidos.

Señala el Dr. Wallich que en la teoría de Shumpeter son distinguibles tres elementos: la fuerza motriz, el proceso y el objetivo del desarrollo. "En el modelo de Shumpeter el empresario constituye la fuerza generatriz, el proceso radica en la innovación y la meta consiste en la creación de una posición de riqueza y poderío para el empresario".[28] En los países insuficientemente desarrollados, en cambio, "el empresario no constituye la principal fuerza motriz, el proceso más característico no radica en la innovación y la meta dominante no está en el enriquecimiento privado…".[29] El desarrollo de estos países es más bien un "desarrollo derivado" basado "no ya en la innovación, sino en la asimilación de las innovaciones existentes".[30] "…una de las características del desarrollo "schumpeteriano" es una orientación hacia la producción, obteniendo su fuerza motriz de la esfera de la oferta. Del otro proceso de desarrollo (del derivado), puede decirse que está predominantemente orientado hacia el consumo, perteneciendo sus elementos más característicos a la esfera de la demanda".[31]

Es importante volver a señalar en este punto el problema de la desigualdad en la distribución del ingreso. Indudablemente, este juega un papel muy distinto en un proceso de desarrollo "orientado hacia la producción" que en un proceso de desarrollo "orientado hacia el consumo". En aquél - caso del desarrollo de los centros industriales – la desigualdad en la distribución del ingreso puede haber acelerado el ritmo de formación de capital; en este último – caso de los países poco desarrollados – la desigualdad distributiva fomenta el consumo superfluo y la inversión improductiva, según hemos repetido insistentemente en este trabajo.

Wallich llega a la conclusión de que "La actuación del gobierno y los impulsos de las masas hoy día parecen constituir las fuerzas motrices más sobresalientes del desarrollo económico".[32]

El Dr. Wallich encuentra varios motivos por los cuales se justifica la

28. Ibíd., p. 471.
29. Ibíd., p. 471.
30. Ibíd., p. 476.
31. Ibíd., p. 476.
32. Ibíd., p. 473.

intervención del Estado en el "desarrollo derivado"; la debilidad de la iniciativa privada, la presión política de las masas populares por mejorar niveles de vida, los bajos ahorros por orientación al consumo, etc.[33]

"En último lugar y con mayor importancia, puede argumentarse que la intervención en el proceso del desarrollo derivado puede resultar más adecuada a la capacidad del Gobierno que en el caso del desarrollo original. El desarrollo original es un proceso de experimentación, que requiere imaginación y la disposición para incurrir en riesgos, así como también la flexibilidad suficiente para rectificar errores, atributos estos que también son característicos de los gobiernos. El punto fuerte de los gobiernos es la organización y puede sugerirse que el desarrollo derivado es un proceso predominantemente organizado. No hace falta la innovación, ya que la técnica es bien conocida gracias a los ejemplares que provienen del extranjero, y la principal técnica a ejecutar radica en organizar su aplicación. Esto no quiere decir que el Gobierno debiera emprender toda nueva actividad económica; pero el Gobierno está en buen situación para orientar el desarrollo de la economía utilizando el conocido medio, directo e indirecto, de la planificación económica".[34]

Hemos realizado esta larga cita para dar concretamente la opinión de Wallich. Nos parece sumamente sólida su justificación de la intervención del Estado en el desarrollo económico de los países insuficientemente desarrollados.

La discrepacia entre el interés privado y el interés social

En una economía competitiva de propiedad privada, el empresario es el que realiza las inversiones persiguiendo la máxima ganancia, o dicho en otros términos, la máxima productividad de su inversión. A la sociedad, en cambio, lo que interesa no es la máxima ganancia del empresario sino que la inversión realizada por éste haga la mayor contribución posible al ingreso de la comunidad mediante un aumento continuado de la producción, o dicho en otros términos, la máxima productividad social. Estos dos efectos de la inversión, sobre las ganancias del empresario – productividad privada – y sobre el ingreso global de la comunidad – productividad social – suelen no coincidir. Dicho de otra manera, lo que conviene al empresario a veces no conviene a la sociedad y viceversa.

Si fuéramos lo suficientemente afortunados como para que en las leyes

33. Ibíd., p. 483.
34. Ibíd., p. 483

íntimas del capitalismo existiera la "mano invisible"[35] de Adam Smith, no habría lugar a esa discrepancia entre la productividad privada y la productividad social. El interés del individuo coincide con el interés social. En consecuencia, la máxima utilidad del empresario sería al mismo tiempo la máxima utilidad social. La máxima ganancia del empresario coincidiría con la máxima adición al ingreso global de la comunidad. La realidad, empero, también ha desmentido este postulado clásico.

El problema de la competencia imperfecta pone de manifiesto una de las formas en que no coinciden el interés social y el privado. En los países industriales, desde el punto de vista de la dinámica económica, existe también otra contradicción entre ellos. En esos países, las variaciones en el ritmo de inversiones son la causa inmediata de las fluctuaciones cíclicas, como lo reconocen las teorías más aceptadas del ciclo económico. En consecuencia, los empresarios al realizar libremente las inversiones exponen a la economía a la contracción cíclica. Es decir que, desde el punto de vista temporal, existe una contradicción entre las decisiones del empresario sobre el momento en que realizará sus inversiones – de acuerdo con las previsiones – y el interés de la sociedad en mantener la estabilidad económica. En consecuencia, es materia aceptada en la teoría económica moderna que al Estado le cabe la responsabilidad de regular el flujo de las inversiones privadas y, por la otra parte, emplear las medidas compensatorias necesarias para llenar la brecha (gap) entre el gasto total – consumo más inversión – y la oferta total de bienes y servicios.

Existen buenas razones para suponer que en los países poco desarrollados se contradicen a menudo en interés privado y el interés social. Ya hemos señalado como el concepto clásico de la compatibilidad entre ambos intereses surgió de condiciones históricas que aún no se han dado en buena medida en esos países y que difícilmente, en este estado del desarrollo, vuelvan a darse. Esto último se aplica a los casos de las concentraciones monopólicas que controlan algunos sectores de la economía de los países poco desarrollados. Las opiniones más sensatas parecen estar de acuerdo en que es difícil volver de las concentraciones monopólicas a las condiciones de competencia perfecta, entre otros motivos porque el mismo progreso tecnológico impone en algunas actividades la explotación en grandes unidades económicas, lo que favorece las combinaciones monopólicas.

Independientemente de este problema de la ausencia de las "condiciones previas" que hagan posible, la compatibilidad entre el interés privado y social existen una serie de cuestiones conexas.

En los países poco desarrollados una inversión no solo puede producir las

35. Una moderna interpretación de la "mano invisible" la proporcionó el actual Secretario de Defensa de las Estados Unidos, Mr. Charles Wilson, quien con motivo de una polémica sobre la incompatibilidad de su cargo público con su posición en la Compañía General Motors – que afirmó que no existía tal incompatibilidad porque "lo que es bueno para la General Motors es bueno para el país".

economías externas marshallianas[36] sino también expansiones en la dimensión del mercado de fundamental importancia, como hemos visto, para el desarrollo económico. Como afirma Nurkse: "Es seguramente posible que las economías externas más importantes tendientes al fenómeno de los rendimientos crecientes en el curso del progreso económico son aquellas que toman la forma de aumentos en el tamaño del mercado".[37]

Ocurre en esos casos que la productividad es mayor que la productividad privada porque las economías externas producidas por una inversión no se reflejan en los beneficios que el empresario las realiza. El Profesor Rosestein – Rodan crítica la opinión prevaleciente, sin lugar a dudas influida por el concepto Smithiano de la "mano invisible", de que la diferencia entre ambas productividades es pequeña. "Esto es indudablemente inexacto en el caso de cambios estructurales fundamentales en las áreas internacionales atrasadas. En estas zonas las economías externas pueden ser del mismo orden de magnitud que los beneficios que aparecen en el cuadro de ganancias y pérdidas de la empresa".[38]

En el caso que la productividad social de una inversión sea elevada y, por lo tanto, se justifique realizarla, pero su productividad privada sea baja y, en consecuencia, no sea atrayente al empresario, éste no realizará dicha inversión. Es natural que así sea porque al empresario, lógicamente, le interesa fundamentalmente los beneficios que pueda obtener de la inversión. Es por este motivo que afirma Rosestein – Rodan: "Si la industrialización de las regiones internacionales atrasadas dependiera exclusivamente de los incentivos normales del empresario, el proceso no sólo sería mucho más lento, más pequeño el ritmo de inversiones y (en consecuencia) el ingreso nacional más bajo sino que también toda la estructura de la región sería diferente".[39]

Afirma además Rosestein-Rodan: "La principal fuerza impulsora de la inversión es la espera de un beneficio por parte del empresario, que está basada sobre la experiencia del pasado. La experiencia del pasado, sin embargo, no tiene importancia cuando toda la estructura económica de una región va a ser cambiada. En este caso el conocimiento del mercado de un empresario individual es insuficiente porque no podría tener toda la información disponible a la junta de planificación…".[40]

Éste es uno de los motivos por los cuales Rosenstein – Rodan estima que la industrialización de una región poco desarrollada debe ser llevada a cabo dentro de un sistema de varias industrias: "Si creamos una unidad de inversión suficientemente amplia incluyendo todas las nuevas industrias de la región, las economías externas

36. Tales como mejora de los transportes, comercio, comunicaciones, capacitación técnica, medios de información, etc.
37. R. Nurkse: op. cit., p.
38. P. N. Rosestein-Rodan: "Problems of industrialization of Rastern and South Eastern Europe ", en The Economic Journal, Junio-septiembre, 1943.
39. Ibíd., p. 206.
40. Ibíd., p. 206.

se convertirán en beneficios internos de los cuales podrán pagarse fácilmente los dividendos".[41]

Hemos visto cómo es posible que una inversión justificable desde el punto de vista del interés de la sociedad no lo sea desde el empresario individual. El caso contrario es también muy frecuente en los países poco desarrollados. Es decir, el caso en que el empresario deriva de la inversión un mayor beneficio que la sociedad.

Esto podríamos expresarlo en términos de costo privado y costo social.[42] Puede ocurrir que el costo de una inversión esté justificado desde el punto de vista del empresario por los beneficios que espera obtener, aun cuando para la sociedad la inversión no se justifique porque su costo social es demasiado elevado.

Éste es un problema muy frecuente en los países poco desarrollados. Ha sido mencionado repetidamente por los estudiosos del desarrollo económico el elevado porcentaje que la inversión total se dedica en esos países a fines improductivos. Tal es por ejemplo el caso de las inversiones en viviendas de lujo. Para el empresario particular que considera el precio que puede obtener por la locación de una tal vivienda y el costo de los factores productivos necesarios para constituirla, resulta conveniente la construcción de la misma. Para la sociedad, en cambio teniendo en cuenta los mejores fines a que podían haber sido destinados esos factores productivos – por ejemplo la construcción de una represa para irrigación o un camino que comunique dos regiones importantes - , la construcción de esa vivienda no se justificaría porque el costo de la misma sería demasiado elevado. Es decir que en este caso el costo social es superior al costo privado.

Otro caso típico se plantea en la distribución. Supongamos, por ejemplo, el caso tan corriente de que un intermediario especulador decida acaparar una mercadería para hacer elevar su precio. El costo de los factores productivos que entra en esta operación comparándolo con el precio que el intermediario espera obtener de la mercadería acaparada justifica la operación. Desde el punto de vista social, en cambio, esos factores productivos pudieron haber sido más provechosamente empleados en otra parte, por ejemplo, en hacer más eficiente la distribución de la mercadería acaparada, nuevamente el costo social es mayor que el costo privado.

Ejemplos de esta naturaleza abundan en las economías atrasadas. En el fondo no es sino un aspecto de la deficiente distribución de recursos es esas economías explicables en su mayor parte por la contradicción entre la distribución del ingreso y las "necesidades de desarrollo", de que nos hemos ocupado con anterioridad. En la discrepancia entre ambos costos de actividades distributivas influye decididamente la imperfección de los mercados de los países poco desarrollados.

41.Ibíd., p. 207.

42. Costo privado sería el gasto en que incurre el empresario para realizar la inversión. Costo social sería el sacrificio que representa para la sociedad haber consumido recursos en una inversión determinada, recursos que ya no pueden utilizarse en otro tipo de inversión.

Las conclusiones que alcanzamos en este problema son similares a las señaladas anteriormente. Es necesario alentar la inversión en las industrias y actividades de alta productividad social aun cuando sea baja en ellas la productividad privada y desalentar aquellas actividades de alta productividad privada pero de escaso significado para el desarrollo económico. Medidas de este tipo contribuirían a ajustar la distribución (allocation) de los factores productivos a las necesidades de desarrollo. Se acercaría así la distribución real de recursos a la distribución "óptima", desde el punto de vista del desarrollo económico.

Es indudable que los empresarios no podrán alcanzar por si solos esa soluciones y sería ilógico esperar que lo hicieran. El "motor" de la inversión privada es la obtención del máximo beneficio – máxima productividad privada – y no el máximo incremento de ingreso para la sociedad – máxima productividad social -. Esto indica que el Estado deberá hacerse cargo de una parte sustancial de la inversión total, sobre todo en aquellas ramas de la economía en que la empresa privada no pueda ni le interese hacerlo, como ser en la formación de capital básico. Por otra parte, el Estado debería orientar la inversión privada en el sentido deseado mediante una política de estímulo a las inversiones necesarias para el desarrollo económico y de desaliento a las innecesarias.

Se requerirá con eso fines la aplicación de una política fiscal tendiente a absorber proporciones crecientes del ingreso nacional, destinando las mayores entradas fiscales a la acumulación de capital. Creemos necesario volver a insistir en que el aumento de la tasa de acumulación de capital productivo – por medio de la política fiscal – no representará, si se agrava adecuadamente a los grupos de altos ingresos, una contracción del ya demasiado bajo nivel de vida de los sectores populares sino una contracción del consumo superfluo y de la inversión improductiva.

Es indudable que una política económica de este tipo desalentará en cierta medida las inversiones privadas extranjeras directas, especialmente las del tipo tradicional. Es indudable que la discrepancia que suele plantearse entre el interés social y el privado en materia de inversiones también afecta el caso de las inversiones extranjeras. Pero las inversiones de acuerdo al interés social son muy distintas en los casos de la inversión nacional y extranjera. La inversión nacional puede ser orientada y controlada le guste o no al empresario. Pero el inversor extranjero – que también persigue la máxima utilidad privada de su inversión – el Estado del país poco desarrollado no puede obligarlo a invertir donde no quiere y, en consecuencia, puede abstenerse de invertir. Hay una contradicción en esta cuestión que aún no se ha resuelto: los países poco desarrollados necesitan capital extranjero para actividades de alta productividad social (capital básico, industrias, etc.), que no interesan a los inversores extranjeros (preferentemente actividades primarias de exportación de alta rentabilidad) no interesa a los países poco desarrollados abocados a programas de industrialización y diversificación de sus economías. Prueba es la escasa participación de las inversiones extranjeras en las actividades industriales y de producción para el mercado interno de los países poco desarrollados.

El "desarrollo equilibrado"

Hemos señalado en el primer capítulo el obstáculo que representa para la expansión económica la estrechez de los mercados en los países poco desarrollados. La insuficiencia de la demanda impide que en cada actividad aumenten las inversiones y la productividad. Los incrementos de producción creados no podrán ser absorbidos por el mercado. Es por este motivo que varios economistas han manifestado el criterio de que en el proceso de desarrollo la inversión no puede concentrarse en una sola rama de actividad sino que es necesario distribuir la inversión entre varias actividades de modo tal que los incrementos de la productividad producidos en las distintas actividades eleve los ingresos reales de los factores productivos y, en consecuencia, cree demandas recíprocas capaces de absorber los incrementos de producción de todas las actividades. La única forma de romper el círculo vicioso bajos ingresos-baja demanda-baja producción es, entonces promoviendo un "desarrollo equilibrado" en que la productividad y los ingresos reales vayan aumentando en todas las actividades al mismo tiempo y creando, en consecuencia, mercados recíprocos que permitan la absorción de los incrementos de la producción.

El progreso económico no debe ser visto como un proceso aislado en cada rama de la economía sino que debe ser analizado en su conjunto. Dice Allyn Young: "...el mecanismo de los rendimientos crecientes no puede discernirse adecuadamente por la observación de las variaciones en el tamaño de una firma individual o de una industria determinada, porque la división y especialización progresiva de las industrias es una parte esencial del proceso por el cual se realizan los rendimientos crecientes. Lo que se necesita es que las actividades industriales sean vistas como un todo interrelacionado".[43]

El Profesor Nurkse también se pronuncia por el desarrollo equilibrado. "Mientras que una empresa individual puede parecer desventajosa e impracticable, un amplio número de proyectos en industrias diferentes puede tener éxito porque se sostendrán unas a otras, en el sentido que la gente empleada en cada proyecto – trabajando con más capital real per cápita y con mayor eficiencia en términos de producción hombre hora – proveerá un mercado más amplio los productos de las nuevas empresas en las otras industrias. De esta manera las dificultades de mercado, con la carga que impone para los incentivos individuales para la inversión, son suprimidas o de cualquier manera aliviadas, por medio de una expansión dinámica del mercado a través de la inversión llevada a cabo en un número de industrias diferentes".[44]

Es claro que este desarrollo equilibrado no significará que todas las actividades crezcan al mismo tiempo. Como lo señala Nurkse: "...algunas industrias crecerán más rápidamente que otras debido a las elasticidades de la oferta y la demanda variarán

43. Allyn Yong, op. cit., p. 539.
44. R. Nurkse: op. cit., p. 14.

para los distintos productos".[45]

El Profesor Rosestein – Rodan arriba a las mismas conclusiones. Afirma que el hecho de que diferentes industrias sean complementarias es el argumento más poderoso en favor de la planificación de la industrialización a gran escala.[46] Afirma además que la creación de un sistema de industrias complementarias reduce el riesgo de no poder vender la producción. Y como el riesgo puede ser considerado como formando parte de los costos la creación de este sistema complementario de industrias reduce el costo. Éste es un caso especial de economías externas.[47]

Otro aspecto importante del desarrollo equilibrado se encuentra en el ritmo que tomarán en el proceso de desarrollo económico la expansión de las actividades primarias y la industria. Demasiada prudencia en la industrialización o una industrialización apresurada y mal planificada pueden posteriormente detener el ritmo de crecimiento económico. Es por lo tanto necesario, pesando las circunstancias de cada caso particular, promover un desarrollo equilibrado entre la industria y las actividades primarias.

El caso es sustancialmente distinto según que los países poco desarrollados sean superpoblados o subpoblados. En estos es necesario que un plan de industrialización demasiado ambicioso no acelere indebidamente la transferencia de población rural a las ciudades. Esto puede producir una caída sensible de la producción agropecuaria si es que no se han tomado medidas compensatorias para suplantar la reducción de la mano de obra desplazada hacia las ciudades, como provisión de maquinaria agrícola y mejoras de las condiciones tecnológicas de la explotación. La caída del ingreso agrícola impondrá luego un freno a la expansión industrial porque el mercado rural no tendrá un poder de compra suficiente para absorber la producción industrial. Por otra parte hay que tener en especial cuenta los países subpoblados que producen para el mercado externo cuáles son las perspectivas del mercado mundial. No debe olvidarse que en estos tipos de países las actividades primarias son las que deben financiar la industrialización creando los superávit en el balance de pagos que permita importar los bienes de capital requeridos. Es por esto que en los años de fuerte demanda y altos precios en el mercado mundial, como fue el caso inmediato en esta posguerra, lo conveniente fue mantener el alto nivel de producción agropecuaria, aunque esto implicara detener un poco el ritmo de capitalización industrial, y con las reservas de divisas acumuladas intensificar luego el crecimiento industrial. Es por estos motivos que en los países de escasa densidad de población la inversión no puede concentrarse exclusivamente en la industria. La agricultura debe también ser capitalizada de modo que el desplazamiento de mano de obra hacia la industria no produzca una caída de la producción agrícola. Esto, además del efecto deprimente sobre las exportaciones y las disponibilidades de divisas, contribuiría a reducir los salarios reales de los obreros industriales porque el aumento de los salarios

45. Ibíd., p. 14.
46. "Problems of industrialization of Eastern and South Eastern Europe", op. cit.
47. Ibíd., p. 206.

totales pagados en la industria como consecuencia de la expansión industrial y el aumento de la ocupación serían acompañados con reducción de la oferta de artículos alimenticios que aumentará los precios de los mismos y, en consecuencia, deprimirá el nivel de vida de los obreros industriales. Además, una industrialización excesivamente acelerada puede producir otros problemas si no está bien planificada. La expansión industrial puede aumentar y no disminuir la dependencia exterior si buena parte de las industrias creadas son muy dependientes del abastecimiento exterior y no tienen ningún significado para el desarrollo económico.

En los países superpoblados, en cambio, el problema es sustancialmente distinto. La inversión tiene que concentrarse en la industria para absorber los excedentes de población de las actividades primarias. Como la productividad marginal de la población redundante en las actividades primarias es desestimable, la transferencia de dicha población a las ciudades no producirá una contracción de la producción primaria. A su vez la expansión industrial al ir absorbiendo la población redundante en las actividades primarias irá posibilitando luego el progreso tecnológico en éstas y el aumento de la productividad que, por el momento, es imposible llevar a cabo porque agravaría la desocupación.

En cualquier caso, un país poco desarrollado debe "equilibrar" su desarrollo primario e industrial. Y el hecho de que el desarrollo industrial es el que debe predominar en ellos no indica que pueda olvidarse de las actividades primarias. Se han pagado muy caros algunos errores en este sentido.

Es indudable que la promoción del desarrollo equilibrado requerirá la activa participación del Estado. Es sumamente dudoso que la empresa privada en los países poco desarrollados, por algunos motivos que hemos visto, sea capaz de llevar a cabo por sí sola una empresa de tal envergadura que requiere un esfuerzo colectivo intenso y coordinado.

Conclusiones

A lo largo de este trabajo hemos ido señalando las conclusiones que nos sugerían los distintos problemas tratados. Por motivos expositivos es conveniente, sin embargo, concretar en estas palabras finales los puntos principales de la discusión sostenida.

1) Hemos visto que los países poco desarrollados – otorgadas las circunstancias especiales de cada caso – se han desarrollado hasta muy recientemente bajo el impulso exterior proporcionado por las exportaciones de productos primarios y las inversiones extranjeras destinadas a promover esas exportaciones. De este modo el sector de exportación de las economías atrasadas experimentó una notable expansión quedando relativamente poco desarrolladas las actividades para el mercado nacional; buena parte de la demanda interna se satisfacía con los artículos importados. Las condiciones de la economía mundial que posibilitaron este tipo de desarrollo fueron, sin embargo, radicalmente alteradas, especialmente a partir de la tercera década de este siglo. Por

otra parte, el correr del tiempo fue demostrando que la especialización en la producción primaria de los países poco desarrollados ha sido poco beneficiosa para los mismos.

2) A las causas que paralizaron el desarrollo económico tradicional se sumó en esta posguerra otro factor de singular importancia. La creciente conciencia de su miseria de los sectores populares frente a los elevados niveles de vida alcanzados en los centros industriales, ha provocado una fuerte convulsión en los países poco desarrollados; convulsión que, en algunos casos, produjo profundos cambios institucionales y, en todos ellos, la presión de las grandes mayorías nacionales por mejorar sus niveles de vida.

Es decir que al propio tiempo que el desarrollo tradicional dejaba de ser viable por imperio de las circunstancias, se imponía la necesidad de acelerar el ritmo de crecimiento económico. Esto provocó, en síntesis, la necesidad de orientar el desarrollo en otro sentido: en el de la industrialización y la expansión multilateral de las economías atrasadas. Ésta era, por otra parte, la única posibilidad existente, impuesta por la asimilación del progreso técnico.

3) El nuevo tipo de desarrollo exige replantear, no sólo los problemas a que se enfrentan las economías atrasadas, sino también los postulados teóricos que han ilustrado hasta el presente la política económica de la generalidad de los países poco desarrollados.

Del análisis de algunos de los problemas fundamentales al nuevo tipo de desarrollo económico, realizado en este trabajo, sacamos la conclusión de que este desarrollo no puede ser interpretado por la teoría ortodoxa ni promovido por las medidas que postula esta teoría. El desarrollo económico no puede ser abandonado al libre juego de las fuerzas económicas y la iniciativa privada no puede ser el agente dinámico fundamental de ese desarrollo, como ocurrió en el caso de los viejos centros industriales, Este criterio se basa en la opinión de que los obstáculos con que tropieza el nuevo tipo de desarrollo económico de los países insuficientemente desarrollados no pueden ser eliminados espontáneamente por el libre juego de las fuerzas económicas, bajo la hegemonía de la iniciativa privada.

4) Entre los obstáculos fundamentales al desarrollo económico señalamos el relativo a la estrechez y la imperfección estructural de los mercados característicos de la generalidad de los países poco desarrollados. Respecto a las medidas adecuadas para ampliar la dimensión del mercado, señalamos la necesidad de promover un desarrollo equilibrado que al ir aumentando la productividad y el ingreso en los distintos sectores de la economía fuera creando demandas recíprocas para los incrementos de producción generados por el desarrollo económico. La colaboración entre los países poco desarrollados – especialmente sobre una base regional – constituye otra de las formas de ir ampliando los mercados de esos países y posibilitando el aprovechamiento de los beneficios de la producción en gran escala. Señalamos también que en esta etapa del desarrollo industrial es imprescindible una cierta medida de protección de los mercados internos de la competencia de los países industrializados con su alta eficiencia productiva. Las medidas tendientes a integrar los mercados nacionales mediante el desarrollo de los medios de transporte son sumamente importantes: en muchos países la

dificultad de comunicación entre las distintas regiones es un obstáculo fundamental a la expansión de la dimensión del mercado. Además, deben incorporarse a la economía del mercado los grupos de población que en algunos países poco desarrollados viven todavía fuera de ella. Nos hemos referido también al hecho de que el desarrollo industrial de los países poco desarrollados tiene que basarse fundamentalmente sobre la expansión de los mercados internos – aparte de los que pueda lograrse en materia de integración regional – ya que sería ingenuo suponer que los países industriales se convirtieron ahora en la "periferia" de los países en desarrollo como forma de estimular su desarrollo industrial, cumpliendo de esta manera el mismo papel que los países poco desarrollados cumplieron con respecto a los países industrializados durante la expansión económica de éstos.

5) Respecto a la estructura del mercado hicimos notar que las condiciones de oligopolio y oligopsonio que suelen existir en muchos países poco desarrollados – especialmente en los mercados de productos agrícolas, productos de exportación y artículos importados – constituye uno de los obstáculos fundamentales para que la expansión de la demanda repercuta sobre los factores productivos estimulando el incentivo a invertir e incrementando el empleo. Las condiciones de oligopolio y oligopsonio frecuentemente existentes en los mercados de muchos países poco desarrollados elevan excesivamente las ganancias de los intermediarios de tres maneras: por la reducción de los precios pagados a los productores y la elevación de los precios cargados a los consumidores; por la absorción de los incrementos de los precios; y por las actividades especulativas. Entre los perniciosos efectos de los vicios en la estructura del mercado señalamos que ella era una de las causas determinantes de la inelasticidad de la oferta de productos alimenticios, especialmente en los países de abundantes recursos naturales y baja población. Otro problema importante radicaba en el hecho de que, al estar el comercio de exportación de buena parte de los países poco desarrollados en manos de compañías extranjeras, las condiciones de oligopsonio permitían aumentar los beneficios de estas compañías y la remisión de servicios financieros al exterior. Conjuntamente con el problema de la estructura del mercado nos referimos al problema de los excesivos tipos de interés cargados por ciertas categorías de crédito, especialmente el crédito agrícola a corto plazo. Como medidas adecuadas para solucionar estos problemas sugerimos la necesidad de promover la formación de cooperativas de productores para la comercialización de sus productos y el otorgamiento de crédito barato. También sugerimos la conveniencia de crear organismos oficiales de comercialización de productos primarios – tanto para el mercado interno como para la exportación -. En el caso de que dichos organismos comercializadores y cooperativas decidieran no pasar el total de los precios de venta a los productores podrían utilizarse sus ganancias en el financiamiento de proyectos de desarrollo.

6) Al problema de la acentuada desigualdad en la distribución del ingreso imperante en la generalidad de los países poco desarrollados le atribuimos especial importancia. Señalamos cuáles eran las principales causas de la desigualdad distributiva y prestamos especial atención a las tendencias en la distribución de los

frutos del progreso técnico entre las ganancias y los salarios. Respecto a este último problema hicimos notar que ciertas características de las economías atrasadas hacen suponer que el sector ganancias se apropia de la mayor parte de los frutos del progreso técnico con lo cual queda desvirtuado el objetivo mismo del desarrollo económico que es el de elevar el nivel de vida de los grandes sectores populares. Hicimos notar también que las pautas de consumo de los grupos de altos ingresos convertían en consumo superfluo e inversión improductiva en buena parte de los nuevos ingresos generados por el desarrollo económico. Esto representaba, en última instancia, una mala distribución (allocation) de los factores productivos. Señalamos que el desajuste entre las "necesidades de desarrollo" y la composición de la demanda debía buscarse especialmente en la desigualdad en la distribución del ingreso. Hicimos notar también que el hecho de que el desarrollo industrial debiera basarse especialmente sobre los mercados internos hacía aún más imperiosa la necesidad de analizar los problemas que plantea la desigualdad distributiva. La expansión del mercado interno sólo puede lograrse mediante un aumento de la productividad y una equitativa distribución de los mayores ingresos creados. Si no se contemplan conjuntamente los dos aspectos de la cuestión no se podrá solucionar el problema. Por más igualitaria que sea la distribución del ingreso, si la productividad es baja no se puede crear un "mercado de masas". Pero, aunque la productividad sea elevada, si un grupo reducido de la población absorbe una proporción desmedida del ingreso, tampoco sería posible un "mercado de masas" porque las grandes mayorías nacionales carecerán del poder de compra necesario.

7) Sugerimos una serie de medidas para atacar la raíz de las desigualdades distributivas. Entre ellas, en primer lugar, la reforma agraria. Otras medidas importantes son la contención del proceso inflacionario, el estímulo de la producción de artículos de consumo popular, etc. Señalamos también que la política fiscal tiene un papel fundamental que cumplir en el desarrollo económico. En primer término, redistribuir el ingreso de modo de hacer más equitativa su distribución y asegurar que los sectores populares se beneficien de los resultados del desarrollo económico. Esto se conseguirá modificando la estructura impositiva existente en muchos países poco desarrollados, que grava mucho más pesadamente a los sectores populares que a los grupos de altos ingresos.

8) La aceleración del desarrollo económico exige que aumente el ritmo de capitalización. Esto implica que el consumo debe crecer menos que el ingreso para permitir un margen creciente de ahorros para financiar las inversiones. En los viejos centros industriales este proceso parece haberse cumplido en función del aumento de los beneficios de los empresarios en perjuicio de los salarios. Estos mayores beneficios fueron invertidos por los empresarios y de este modo se aceleró el proceso de acumulación de capital. El problema que creó el aumento de la producción a mayor ritmo que el poder de compra de las masas, fue solucionando en parte por los mercados periféricos que permitieron colocar parte de los excedentes de producción de los centros. Los ahorros sobrantes fueron también a invertirse en la periferia. En los países poco desarrollados las condiciones no son propicias para que se repita este proceso. En primer

término, los grupos de altos ingresos tienen una alta propensión a consumir, vecina a la unidad, que les hace gastar en consumo superfluo e inversiones improductivas buena parte de sus ingresos. No se justifica entonces el sacrificio en el nivel de vida de los sectores populares. Por otra parte, en la mayoría de los países poco desarrollados existen una serie de condiciones que hacen poco propicio el surgimiento de una clase de empresarios capaz de orientar el desarrollo económico con un criterio nacional e independiente. De modo tal que, si los empresarios no pueden ser el instrumento por el cual el consumo crezca menos que el ingreso, ese papel debe ser desempeñado por el Estado. Al gobierno, a través de su política fiscal, le cabe cumplir ese papel histórico de absorber parte sustancial del ingreso para sustraerlo del consumo y destinarlo así a la aceleración del ritmo de acumulación de capital. Conviene repetir que estas medidas no representarán una reducción del ya precario nivel de vida de las grandes mayorías, si se grava adecuadamente los ingresos que se dedican al consumo superfluo y la inversión improductiva. Por otra parte, es necesario estimular el ahorro voluntario y orientar su canalización hacia inversiones de interés al desarrollo económico.

9) El desequilibrio exterior secular y la inestabilidad exterior a corto plazo, son otros de los obstáculos fundamentales al desarrollo económico. El primero exige que se aumente la capacidad de importar mediante el estímulo de las exportaciones y la defensa de los términos de intercambio de la producción primaria. Debe además ajustarse la composición de las escasas importaciones que permite la reducida capacidad de pagos exteriores a las necesidades del desarrollo. Es decir que hay que reducir las importaciones no esenciales de modo de poder seguir realizando las importaciones de bienes de capital, materias primas, y otros bienes indispensables para el crecimiento y el desenvolvimiento de las economías atrasadas. Con respecto a la fuerte inestabilidad a corto plazo a que están sometidas estas economías en virtud de las fuertes fluctuaciones en los precios de los productos primarios y otras causas – fluctuaciones de la entrada de capitales extranjeros y del coeficiente de los servicios financieros – es necesario adoptar una serie de medidas que aíslen a las economías atrasadas de los factores exteriores. Esta vulnerabilidad frente a las fluctuaciones de la economía internacional tiene una profunda repercusión sobre el ingreso, las inversiones y los programas de desarrollo de los países poco desarrollados. Hemos visto que algunos países se encuentran en mejores condiciones que otros para combatir la inestabilidad exterior y son aquellos cuyas economías están más diversificadas y son menos dependientes del comercio exterior. Dijimos que, por ahora, las medidas de orden internacional para eliminar la inestabilidad en el comercio mundial de productos primarios están en una etapa de discusión previa y no parece muy posible que sean llevadas a la práctica dentro de un futuro cercano. En consecuencia, los países poco desarrollados deben confiar especialmente en las medidas de orden nacional para solucionar los problemas que plantea la inestabilidad exterior. Entre éstas cuentan en primer término la diversificación de las exportaciones y de los mercados de exportación, la adopción de una política fiscal compensatoria y la creación de organismos de comercialización de las exportaciones que puedan aislar, en cierta medida, el nivel de precios internos de las fluctuaciones exteriores. Una política

adecuada de stocks puede ser también una solución adecuada en algunos casos. Sin embargo, en última instancia, las soluciones de fondo a la vulnerabilidad exterior serán provistas por el mismo desarrollo económico, que al estimular la industrialización y la diversificación de la actividad económica permita a las economías atrasadas dejar de ser – como lo han sido hasta el presente – simples apéndices de producción primaria de los países industriales.

10) Dijimos que las medidas necesarias para solucionar los problemas tratados abonaban la opinión en favor de la participación del Estado en el desarrollo económico. La iniciativa privada es demasiado débil en los países poco desarrollados como para confiarle la responsabilidad exclusiva de salvar los obstáculos al desarrollo. Por otra parte, son numerosas las circunstancias en que discrepan el interés privado y el interés social: actividades esenciales al desarrollo económico no son interesantes a la iniciativa privada y muchas actividades que proporcionan elevados beneficios a los empresarios no tienen ninguna significación para el desarrollo económico. Sin embargo, son muy amplios los sectores de la economía en que la actividad privada puede desempeñar un papel dinámico decisivo en la promoción de ese desarrollo.

También vimos que el hecho de que el progreso tecnológico de los países poco desarrollados fuera "derivado" de la experiencia técnica de los países industriales era otro de los motivos que aconsejaban la planificación estatal del desarrollo económico. Lo mismo dijimos con respecto a la conveniencia de la promoción por parte del Estadio de un desarrollo "equilibrado".

11) Podrá argüirse con muy buenas razones que la intervención del Estado, aun cuando sea justificable desde un punto de vista teórico, ha producido en muchos países lastimosos resultados. Creemos, sin embargo, que esos fracasos se explican más bien por hechos que son ajenos a la capacidad o incapacidad específica del Estado de asumir una participación activa en la economía. Entre esos hechos ocupan lugar preponderante la conducción de la política económica con fines demagógicos, la corrupción y la falta de control de la opinión pública sobre las actividades del gobierno. Además, esto provoca el alejamiento de la función pública de individuos capacitados y honestos debiendo recurrirse, entonces, a personas técnicamente ineficientes y de dudosa moralidad, lo cual sólo puede agravar más que solucionar los problemas de un país.

Una palabra final. El autor cree que los problemas fundamentales exigen soluciones fundamentales y no simplemente medidas de compromiso que no ataquen al fondo de los problemas. También cree que en los países de América Latina existen poderosos intereses creados, nacionales y extranjeros, que no son propicios al desarrollo económico porque este destruiría las bases mismas de sus privilegios económicos. Es evidente que muchas de las medidas que proponemos en este trabajo como adecuadas para preparar el camino y promover el desarrollo económico tropezarían en la realidad con la fuerte oposición de esos intereses. Es ilusorio pensar, entonces, que el Estado pudiera llevar a cabo en cualquier caso algunas de las medidas propuestas. Más aún, en los casos en que la intervención del Estado ocurre en países cuyos gobiernos representan a los detentadores del privilegio económico, esa intervención lejos de

propiciar el mejoramiento de las condiciones de vida de los sectores populares tiene por fin consolidar los privilegios económicos existentes e impedir una reestructuración democrática de la economía que posibilite un desarrollo económico con ese fin. Es necesario, en consecuencia, que la orientación de la política económica esté dada por los sectores realmente interesados en promover el desarrollo económico y elevar el nivel de vida de los grupos más modestos de la población. Esto implica decir que para que el Estado pueda llevar a cabo las medidas que proponemos se requiere un "clima político propicio". Lamentablemente, existe en este punto otro círculo vicioso": el atraso económico-social facilita la existencia de gobiernos antidemocráticos y, a su vez, estos gobiernos utilizan el poder político para afirmar los privilegios económicos existentes, que son la causa principal del atraso económico-social. Es por eso que la existencia de gobiernos legítimamente democráticos en los países de América Latina es uno de los pre-requisitos básicos para la adopción de políticas de desarrollo realmente eficaces.

EL CAPITAL EXTRANJERO EN LA ECONOMÍA ARGENTINA (1969)

Conferencia pronunciada el 2 de julio de 1969, en el acto de su incorporación como Académico de Número a la Academia Nacional de Ciencias Económicas.

Señor Presidente,
Señores Académicos,
Señoras y Señores:

Agradezco al Dr. Alejandro Shaw sus generosas palabras de presentación. Comparto con él la opinión de que el enfoque puramente económico es insuficiente para comprender el proceso de desarrollo del país. La realidad es indivisible e incorpora motivaciones psicológicas y culturales que exceden el marco estricto de los determinantes económicos. Estos son, sin embargo, parte fundamental de la trama del desarrollo histórico y el mejor servicio que podemos prestarle al país es utilizar en profundidad el instrumental científico que dominamos para desentrañar las causas económicas que frenan la realización de un gran destino nacional.

El Dr. Shaw con la profundidad y amplitud de juicio que caracterizan su interpretación de la realidad argentina, ha formulado sugestivas observaciones que inducen al cambio de opiniones. No es ésta, obviamente, la oportunidad de hacerlo, pero estoy cierto que en el seno de la Academia no faltará oportunidad de analizar sus importantes señalamientos.

La Academia Nacional de Ciencias Económicas me ha distinguido al designarme para ocupar el asiento que correspondiera al Sr. Américo Aliverti. Al incorporarme a esta casa deseo recordar brevemente la importante trayectoria de mi antecesor. El Sr. Aliverti egresó a principios de siglo de la Escuela Nacional de Comercio de Buenos Aires y formó parte de las primeras promociones de profesionales en ciencias económicas. Desarrolló una actividad intensa y fecunda en el campo financiero, la administración pública y la representación de intereses profesionales y económicos.

Entre los numerosos cargos públicos que desempeñó se destacan la Vice-Presidencia de la Caja de Conversión y la Secretaría de Hacienda y Administración de la Ciudad de Buenos Aires. En el campo de las instituciones privadas ejerció la Presidencia de la Cámara Argentina de Comercio y la del Colegio de Graduados en Ciencias Económicas.

En su actividad profesional concentró su interés en el terreno financiero desde que, en su primera juventud, se incorporó a una institución bancaria. Desempeñó posteriormente puestos directivos en numerosas empresas de la banca, los seguros y la industria.

Su actividad en el campo público y privado enriqueció su enfoque en los problemas económicos del país como lo demuestra su discurso de incorporación a esta Academia en 1961 sobre el tema "La estabilización en un proceso de desarrollo económico". Señala en un párrafo que "la estabilidad no puede poner únicamente su énfasis en el aspecto monetario sino que debe atender, por sobre todo, a la estructura interna de la producción. Es convincente y terminante al respecto, considerar como

premisa universal el que no puede haber un desdoblamiento económico y monetario". Y más adelante: "El incremento del producto bruto nacional, el aprovechamiento de las capacidades ociosas en unidades de funcionamiento, la creación de unidades con rendimiento de beneficio, el aumento del coeficiente de inversión, son postulados que presiden un rumbo en la acción de la estabilidad".

Estas pocas referencias bastan para precisar la profundidad y actualidad del juicio del Sr. Aliverti.

Al evocar su memoria rindo, pues, homenaje a quien fuera mi antecesor en este asiento de la Academia Nacional de Ciencias Económicas.

Permítaseme ahora reclamar vuestra atención sobre un tema de singular importancia para el desarrollo económico de la Argentina y sus vinculaciones con el resto del mundo. Me refiero a la participación del capital extranjero en la economía nacional. Por las razones que se verán enseguida resulta perentorio realizar un análisis amplio y profundo de la cuestión porque, en mi opinión, deben realizarse ajustes sustanciales en el tratamiento actual de las inversiones extranjeras para acelerar el desarrollo económico argentino y preservar en los sectores nacionales el poder de decisión sobre los resortes claves del sistema productivo. En este contexto, una cuestión fundamental es la del fortalecimiento de la participación de las empresas argentinas en el desarrollo industrial. Son todas estas condiciones que estimo indispensables para la realización de una nación moderna y su participación madura en un mundo en que el progreso técnico-científico estrecha día a día las relaciones entre las naciones y los pueblos.

Mi incorporación a la Academia Nacional de Ciencias Económicas es una ocasión propicia, pues, para tratar estas cuestiones, de singular importancia para el destino nacional.

Introducción

1. Las principales corrientes de capital extranjero a largo plazo que se incorporan al país están compuestas por préstamos y por inversiones de empresas foráneas que establecen actividades productivas que generalmente controlan.

El país ha apelado en los últimos lustros al primer tipo de recursos, conforme lo revela el actual nivel de endeudamiento externo del sector público y, en menor medida, del sector privado. Las fuentes principales de los préstamos del exterior son las agencias públicas internacionales y de algunos países industrializados; también tienen importancia los préstamos comerciales, fundamentalmente de proveedores de bienes de capital.

La determinación de las políticas de captación y utilización de este tipo de recursos y de las relaciones adecuadas entre el nivel de endeudamiento, la acumulación de capital y la capacidad de pagos externos constituyen, sin duda, aspectos muy importantes de las políticas globales en relación al capital extranjero. En esta

presentación, sin embargo, se limitará el análisis al otro componente del movimiento de capitales a largo plazo: la inversión privada directa. Es en este campo donde se plantean los problemas más complejos que requieren una evaluación crítica y la determinación de políticas que permitan obtener los aportes que puede esperarse de la inversión extranjera superando, al mismo tiempo, aquellos aspectos que comprometen un desarrollo acelerado, autosostenido e independiente.

2. La inversión extranjera ha tenido tradicionalmente una significación importante en el desarrollo de la economía argentina y en la conformación de sus vínculos con el resto del mundo. En el primer aspecto, a través de la transferencia de tecnología, el control del aparato productivo y, en menor medida, la incorporación de recursos. En el segundo, en virtud de su impacto sobre la capacidad de exportar y la conformación de las relaciones económicas y financieras con el exterior.

La Argentina atraviesa por una fase crítica de su proceso de desarrollo y la economía internacional registra un comportamiento radicalmente distinto al de hace pocas décadas. Los cambios en la situación interna e internacional exigen una revisión crítica del rol que el capital extranjero cumple en el desarrollo del país y en la determinación de sus vínculos con el mundo externo. Las experiencias del pasado no constituyen ya elementos de juicio suficientes para interpretar adecuadamente los problemas actuales.

Tampoco conservan vigencia políticas aplicadas en diversas circunstancias de aceptación liberal de la inversión extranjera, de corte nacionalista eminentemente restrictivas o aquellas orientadas a utilizar la inversión foránea para acelerar el proceso de sustitución de importaciones. Las primeras han perdido vigencia porque en las condiciones actuales llevan a una extranjerización progresiva del sistema industrial, a la subordinación permanente en el plano tecnológico y al estrangulamiento creciente del balance de pagos. Las segundas porque descartan el aporte positivo que la inversión foránea puede cumplir, en ciertas condiciones, al proceso de desarrollo. Las últimas, porque la sustitución de importaciones, en sus términos tradicionales, ha perdido impulso dinámico.

3. El propósito de esta presentación es contribuir a definir un conjunto de objetivos y de medidas de política económica posibles que compatibilicen la participación de la inversión extranjera en la economía argentina con un desarrollo acelerado y autosostenido que preserve en los sectores nacionales el poder de decisión sobre los resortes claves del aparato productivo. Con esta finalidad se analizarán, primero, los principales rasgos del comportamiento actual de la economía mundial. La corriente de inversiones privadas extranjeras está fuertemente influida en su volumen y orientación por el contexto internacional. Enseguida se puntualizarán algunos problemas básicos de la economía argentina y el rumbo que, en mi opinión, debería seguirse para consolidar su desarrollo. La definición de una política en relación a la inversión privada extranjera es indivisible de la problemática actual del desarrollo nacional y del rumbo que se proponga. Por último, se hará referencia a la significación actual de la empresa extranjera en ciertos sectores industriales, la exportación de manufacturas y

la movilización de recursos internos. La posición actual de la empresa extranjera es, objetivamente, un dato básico para la definición de nuevos objetivos y políticas.

Sentado el marco de referencia se procurará, según se ha dicho, formular un conjunto de objetivos básicos que deberían regular, desde mi punto de vista, la participación de la empresa extranjera en la economía nacional. Por último, se formularán algunas sugerencias de política económica para viabilizar la puesta en práctica de los objetivos propuestos.

Comportamiento de la economía internacional

4. El comercio mundial se ha expandido rápidamente desde el fin de la Segunda Guerra Mundial. Las exportaciones totales pasaron de u$s 58 mil millones en 1948 a u$s 240 mil millones en 1968. Este crecimiento fue impulsado por los productos manufacturados cuyas exportaciones crecieron a tasas superiores al 8% anual en las últimas dos décadas. Los alimentos y materias primas, en cambio, sólo aumentaron a una tasa inferior al 1%. Consecuentemente, su participación en las exportaciones mundiales totales declinó del 46% al 30% entre 1948 y 1968.

Las causas de este comportamiento del comercio de alimentos y materias primas han sido ampliamente analizadas en la literatura contemporánea sobre desarrollo económico. La baja elasticidad-ingreso de la demanda de productos primarios, la sustitución de productos naturales por materiales sintéticos y las políticas proteccionistas de los países industrializados convergen para debilitar el ritmo de crecimiento de las exportaciones mundiales de alimentos y materias primas.

Estas tendencias influyen en la posición relativa de los países especializados en la exportación de alimentos y materias primas. Estos países concentran el 90% de sus exportaciones en productos primarios. Consecuentemente, su participación en el comercio mundial ha tendido a declinar persistentemente en las últimas dos décadas. En el caso de América Latina su participación en las exportaciones mundiales totales declinó del 11% en 1948 al 5% en 1968. Argentina, a su vez, redujo su participación del 2,8% al 0,6%. Es cierto que en el caso de nuestro país la reducción de los saldos agropecuarios exportables contribuyó a esta declinación. Pero es evidente que, dada la composición actual de sus exportaciones, integradas en cerca de un 90% de productos rurales, la participación de Argentina en el comercio mundial debía declinar y continuará declinando en el futuro, de persistir la actual composición de las exportaciones.

La vulnerable posición de los países especializados en las exportaciones primarias, como Argentina, se agrava por el hecho que el rápido progreso técnico de las economías industrializadas les permite ser cada vez más eficientes en su propia producción de alimentos y materias primas, de modo que tienden a desplazar a los abastecedores tradicionales de esos productos.

Por el otro lado, se advierte que la expansión del intercambio de manufacturas se realiza fundamentalmente entre los mismos países industrializados, cuyo comercio

exterior se ha expandido aceleradamente en las últimas décadas. Las corrientes más importantes y expansivas del comercio mundial consisten, precisamente, en el intercambio de manufacturas entre los mismos países industrializados. Ocurre que el grado de complementariedad es mayor entre países con estructuras industriales altamente diferenciadas dando lugar a un activo tráfico de manufacturas. La especialización consecuente no se produce al nivel de ramas industriales sino al de productos provenientes de las mismas ramas. Así, por ejemplo, los países de Europa Occidental destinan alrededor del 70% de sus exportaciones de productos mecánicos (maquinarias y equipos, bienes de consumo durable y productos intermedios) al resto de los países industrializados. La proporción es similar para las exportaciones desde los Estados Unidos. Se genera así una especialización intraindustrial al nivel de productos entre economías altamente diversificadas con perfiles industriales verticalmente integrados.

5. Estos hechos tienen una significación profunda desde el punto de vista del comportamiento dinámico de la economía mundial. Implican la ruptura definitiva del viejo sistema de división internacional del trabajo entre países industriales y economías exportadoras de productos primarios y su sustitución por otro, de especialización e interdependencia entre las mismas economías industrializadas avanzadas.

El viejo sistema de división internacional del trabajo orientó el proceso de integración de la economía mundial desde la segunda mitad del siglo XIX hasta la década del 1920. Argentina, como bien se sabe, fue un protagonista importante de ese proceso.

De alguna manera, dentro del viejo sistema, todos los países integrantes del mercado internacional participaban de la expansión de la capacidad productiva y de las corrientes comerciales. En la nueva situación, instalada manifiestamente desde el fin de la Segunda Guerra Mundial, la expansión del comercio y de la capacidad productiva está crecientemente reservada a los países industrializados. Desde un punto de vista dinámico radica aquí una causa importante de la creciente discrepancia entre los niveles de desarrollo de los países industriales avanzados y las economías especializadas en las exportaciones primarias y, también, del desequilibrio externo crónico en que se debate la generalidad de estas últimas.

6. Las nuevas tendencias del comercio mundial han influido, ratificando la experiencia histórica, el movimiento internacional de capitales. Las corrientes más activas de inversiones de cartera y directas se realizan entre los países industrializados participantes del nuevo sistema de división internacional del trabajo. Los flujos más importantes de inversiones privadas hacia los países especializados en la exportación de productos primarios se orientan a algunas actividades extractivas (primordialmente, petróleo) y al desarrollo industrial en comportamientos aislados, en el marco de procesos de sustitución de importaciones, sin generar corrientes significativas de exportación de manufacturas.

La inversión privada directa extranjera en la industria, se origina, fundamentalmente, en grandes corporaciones que operan en escala internacional. La

literatura reciente sobre el tema señala la capacidad expansiva de estas corporaciones y su tendencia a la concentración (el aumento de su participación en los mercados en que operan) y a la aglomeración (la diversificación de las áreas productivas y de los mercados en que actúan). Estas orientaciones se reflejan no sólo en el comportamiento de las corporaciones en sus países de origen sino, también, en su rápida expansión en escala internacional. Se desplazan tanto hacia otras economías industrializadas como hacia los países menos avanzados. En las primeras contribuyen al proceso de apertura creciente de las economías en que se radican participando activamente en el comercio de manufacturas. En los segundos, en cambio, operan generalmente en compartimientos aislados y destinan su producción al mercado interno de cada país en que operan.

Desde el punto de vista de este segundo grupo de países, es evidente que las inversiones provenientes de las corporaciones internacionales han contribuido a diversificar la estructura económica y a ampliar la gama de tecnologías disponibles. Por el otro lado, no han contribuido a asociar más estrechamente a las economías periféricas con las corrientes expansivas del mercado mundial, introduciendo nuevos factores de desequilibrio externo. Los problemas de transferencia al exterior de utilidades e intereses sobre la inversión extranjera, que afecta a muchos países en desarrollo por su escasez de divisas, se originan, en buena medida, en esta modalidad de la inversión privada extranjera. Crea nuevos compromisos con el exterior sin ampliar la capacidad de pagos externos a través de las exportaciones. Una vez que se detiene la contracción del coeficiente de importaciones esta situación agrava el desequilibrio externo. Estos problemas eran prácticamente desconocidos antes de 1930 en que la inversión extranjera estaba íntimamente asociada a la expansión de las exportaciones de los países que las recibían.

7. Otro hecho de singular importancia relativo a las corporaciones internacionales es su posición de ventaja relativa con respecto a las empresas locales de los países en que se radican. Las subsidiarias de empresas extranjeras gozan del respaldo financiero, tecnológico y gerencial de sus matrices y, consecuentemente, su posición competitiva frente a las empresas locales es notoriamente ventajosa. De este modo, se observa en numerosos países el avance significativo de la gravitación de subsidiarias de empresas extranjeras en diversos sectores económicos, primordialmente las actividades industriales de mayor densidad de capital y tecnología como la automovilística, electrónica y eléctrica, mecánica y química. Un aspecto importante de este proceso es la capacidad de las subsidiarias de movilizar recursos internos de los países en que operan para financiar su propia expansión. Según un estudio reciente, en el período 1960-64, en la América Latina, los fondos obtenidos de fuentes internas a través de créditos, empréstitos y autofinanciación representaron el 95% de los fondos requeridos por el total de las empresas norteamericanas en la región y sólo el 5% consistió en transferencias netas de fondos desde los Estados Unidos. En el mismo período, la totalidad de las ampliaciones del capital de trabajo de las empresas norteamericanas en América Latina

fue financiado con recursos obtenidos de los mercados financieros internos.[48]

Estas cuestiones se han constituido, en tiempos recientes, en motivo de preocupación honda y generalizada, inclusive en países industriales avanzados que reciben inversiones de corporaciones internacionales. Conviene tener en cuenta este marco de referencia para el momento en que se haga mención al caso argentino.

Nuevas orientaciones del desarrollo económico argentino

8. Se ha señalado anteriormente que la definición de una política en relación a la inversión privada extranjera es indivisible de la problemática actual del desarrollo nacional y del rumbo que se proponga para enfrentarla. La eficiencia del sector público, la expansión del agro, el desarrollo equilibrado del espacio físico, constituyen todos problemas vitales del crecimiento económico del país. Nos interesa aquí, sin embargo, concentrarnos en otro aspecto: el desarrollo industrial. No sólo por la importancia decisiva de la cuestión para la interpretación de los problemas actuales de la economía argentina y la definición de una estrategia de desarrollo sino, además, porque es allí donde la participación de la inversión privada extranjera es de singular importancia. En realidad, no podría definirse la política a seguir en relación al capital foráneo sin ubicarlo en el contexto global de la estrategia de desarrollo industrial.

El lento crecimiento económico del país de las últimas dos décadas debe atribuirse en buena medida a la obsolescencia progresiva del modelo tradicional de industrialización. Este modelo se caracteriza por el abastecimiento creciente de la demanda interna por producción nacional, la ausencia de exportaciones significativas de manufacturas y la escasa eficiencia de la producción industrial.

Argentina ha alcanzado ya un grado considerable de autoabastecimiento, en el marco del proceso de sustitución de importaciones. La relación entre éstas y el ingreso nacional, es decir, el coeficiente de importaciones, declinó del 25% a fines de la década de 1920 a alrededor del 10% en la actualidad. Esto implica un grado de autosuficiencia considerable, sustancialmente más alto que el de países de industrialización más avanzada y mercados internos más amplios.

Por el otro lado, la exportación de manufacturas no se ha convertido aún en un rubro significativo del comercio exterior. No más del 10% de las exportaciones totales están compuestas por bienes industriales a pesar de que el sector manufacturero genera alrededor del 50% del valor agregado por la producción de bienes. La industria argentina apenas destina el 2% o 3% de su producción al mercado internacional.

Por último, el desarrollo industrial no se ha caracterizado por niveles adecuados de eficiencia. En parte esto ha sido motivado por una política proteccionista poco

48. El financiamiento externo para el desarrollo de América Latina, Unión Panamericana, Washington D. C., mayo de 1969.

racional que llevó los aranceles de importación a niveles exagerados. También influyó la ausencia de políticas económicas orgánicas para facilitar la formación de unidades económicas compatibles con las economías de escala, el equipamiento y la incorporación de tecnología, la expansión rápida del mercado, el financiamiento de las ampliaciones de capacidad productiva y otros factores.

En los últimos años ha resultado evidente la dificultad de continuar comprimiendo el coeficiente de importaciones, superar el estrangulamiento externo sin una rápida expansión de la exportación de manufacturas y acelerar la tasa de crecimiento industrial sin una elevación sustancial de los niveles de eficiencia. El desarrollo industrial está inexorablemente enfrentado a un cambio de rumbo si es que se pretende acelerarlo y sentar definitivamente las bases de una economía moderna y expansiva en condiciones de crecimiento autosustentado.

Esta estrategia debería perseguir la expansión de la capacidad productiva y la elevación de la productividad en todo el sistema industrial. Dentro de este propósito se destacan dos objetivos principales: la integración de los perfiles industriales en condiciones crecientes de eficiencia y la apertura progresiva de la industria argentina a la competencia externa. Analicemos brevemente cada uno de estos objetivos.

9. El desarrollo económico se caracteriza por la rapidez del cambio tecnológico y las modificaciones permanentes de la composición de la demanda a medida que aumentan los niveles reales de ingreso. Ambos factores convergen para impulsar el desarrollo más rápido de las industrias dinámicas en relación a las tradicionales o vegetativas.

Las conquistas técnicas contemporáneas se refieren principalmente a la industria mecánica, la química y otras ramas de las llamadas industrias dinámicas. Simultáneamente, la demanda de los productos generados en estas industrias crece con más rapidez que la demanda de los bienes elaborados por las industrias tradicionales, como las de alimentación y textiles. La experiencia internacional revela, en efecto, que la tasa de expansión de la producción de las industrias dinámicas es significativamente superior a la de las tradicionales. Al mismo tiempo, se advierte que, en el comercio mundial de manufacturas, los rubros más dinámicos son, precisamente, aquellos que provienen de las industrias mecánicas y químicas. La tasa de expansión del comercio de estos bienes aproximadamente duplica en las últimas décadas, la correspondiente a otros bienes manufacturados.

La integración de los perfiles industriales y el desarrollo de las industrias básicas tienen, pues, efectos "industrializantes" y una gran significación dinámica en el desarrollo de las economías modernas. A la importancia de su tasa de expansión deben agregarse la generación de economías externas que benefician al conjunto del sistema económico, la elevación de los niveles de capacitación de la fuerza de trabajo y su vinculación estrecha con el proceso de generación de progreso técnico. Implica, además, la posibilidad de presentar una oferta diversificada de bienes para participar en el comercio internacional, inclusive en los rubros de mayor capacidad expansiva, y una alta versatilidad del sistema industrial para adecuarse a los cambios impuestos por

el progreso técnico y las variaciones en la composición de la demanda.

Pero el desarrollo de las industrias básicas y la integración de los perfiles industriales, para impactar profunda y positivamente en el desarrollo del país, debe prestar atención preponderante a los niveles de eficiencia. Las industrias básicas abastecen al conjunto del sistema económico de diversos materiales que son insumos para otras industrias u otros sectores (como los fertilizantes para el agro) y de maquinarias y equipos. El nivel de productividad de la industria básica condiciona, pues, la eficiencia de todo el sistema económico y la capacidad efectiva de transformar ahorro en inversión. En el caso de la industria, por ejemplo, alrededor del 40% al 50% de los costos unitarios de producción están compuestos por materiales suministrados por las industrias básicas. Por otro lado, los precios de los bienes de capital determinan el poder adquisitivo real del ahorro. Se comprende, pues, la importancia decisiva de que estos abastecimientos se realicen a precios competitivos.

10. La apertura progresiva de la industria a la competencia externa es condición fundamental para la superación del estrangulamiento externo de la economía argentina y para el mismo proceso de expansión y elevación de la productividad del sector industrial. Las proyecciones disponibles sobre el comportamiento probable de las importaciones, dadas tasas de crecimiento que se consideran razonables para un país como la Argentina, y de las exportaciones agropecuarias, indican que queda una brecha significativa de la capacidad de importar que sólo puede ser cubierta con una rápida expansión de las exportaciones de manufacturas. Según cálculos relativamente conservadores, en la próxima década estas exportaciones deberían superar los u$s 1.000 millones. Caso contrario la insuficiencia de divisas impondría frenar la tasa de crecimiento.[49]

La exportación de manufacturas juega, además, un rol muy importante como promotor de la eficiencia. La concentración industrial y las economías de escala, la especialización de las plantas y el alargamiento de las series de producción, los altos niveles de utilización de la capacidad instalada, son condiciones determinantes del nivel de costos y de la tasa de expansión de la actividad manufacturera. La exportación de bienes industriales, al ampliar los mercados, facilita la incorporación de estos agentes dinámicos de la producción industrial. Esto es especialmente valedero para las industrias dinámicas de tecnología compleja que normalmente se desarrollan en grandes unidades de producción, con un alto grado de especialización y equipos de rápida obsolescencia tecnológica.

La importación de manufacturas es la contrapartida de la expansión de la capacidad de pagos externos vía la exportación de bienes industriales. La ampliación de la fama de importaciones de bienes industriales disponibles, inclusive en rubros como bienes de consumo durable, automóviles, textiles y alimentos elaborados, constituye

49. Aldo Ferrer, Hacia un sistema industrial integrado y abierto, edición especial de “El Cronista Comercial”, Buenos Aires, Diciembre, 1968.

un estímulo importante a la eficiencia industrial y a la elevación de su capacidad competitiva.

La integración de los perfiles industriales, el desarrollo de las industrias básicas y la ampliación de la disponibilidad de manufacturas importadas, son compatibles si se concibe la apertura de la industria argentina en el marco de un proceso de relaciones intraindustriales con el resto del mundo. Esto es, un proceso en el cual estaríamos exportando e importando bienes de las mismas ramas industriales conforme a las ventajas relativas que tengamos en cada tipo de bien. Desde el punto de vista de la madurez del sistema industrial lo que interesa no es producir todos los productos dentro de cada rama sino tenerla establecida aunque su producción se concentre en algunos productos dentro de ella. De este modo, se dispone de la base necesaria para adecuar la producción a los cambios en la composición de la demanda y al progreso tecnológico y se aprovechan las economías externas derivadas de perfiles industriales integrados y complejos.

11. Se trata, en resumen, de constituir un sistema industrial integrado y abierto en el cual el espectro manufacturero y la tecnología existente abarque la generalidad de las ramas industriales y aborde las actividades de expansión más rápida, al mismo tiempo que se mantiene un activo intercambio de manufacturas provenientes de todas las fases del ciclo industrial.

Este tipo de sistema cumple con los dos requisitos básicos que caracterizan a una economía industrial avanzada. Primero, es capaz de asimilar la tecnología en un ancho frente productivo y opera en la frontera del conocimiento científico y tecnológico. Segundo, participa activamente en el proceso de interdependencia que el progreso técnico impone en escala internacional.

La economía argentina dispone de la dotación de recursos humanos y del nivel de ahorro suficiente para encarar la formación de un sistema industrial integrado y abierto, incluyendo las actividades de alta densidad de capital y tecnología. El grado de diversificación y de desarrollo ya alcanzado de las industrias básicas demuestra la capacidad de la economía nacional de constituir un sistema industrial avanzado. En realidad, los problemas con que se tropieza actualmente no podrían atribuirse a un exceso de industrialización, de diversificación de la producción industrial o de desarrollo de las industrias básicas. Antes bien, deben adjudicarse a la escasa atención prestada hasta ahora a los determinantes de la eficiencia industrial y de la exportación de manufacturas.

Es precisamente en un sistema industrial integrado y abierto en donde la inversión privada extranjera adquiere singular importancia. Se verá luego en qué medida es posible incorporar recursos y tecnología por esta vía y, al mismo tiempo, conservar en los sectores nacionales el poder de decisión sobre los resortes claves del aparato industrial.

Rol del capital extranjero

12. La participación de la inversión extranjera en el desarrollo industrial argentino tiene importancia desde varios puntos de vista. Nos interesa destacar aquí tres aspectos principales: el aporte tecnológico y la eficiencia operativa, la contribución a la exportación de manufacturas y la incorporación efectiva de recursos del exterior. En seguida se formularán algunas consideraciones sobre el grado de control alcanzado por el capital extranjero en el sistema industrial argentino y la influencia que ello tiene en la nueva fase del desarrollo manufacturero del país.

Desde el punto de vista de la eficiencia operativa y del aporte tecnológico de las empresas extranjeras al desarrollo industrial deben formularse varias consideraciones. El aporte de la inversión foránea a la diversificación industrial y, particularmente, al desarrollo de las industrias básicas y la incorporación de tecnologías complejas, ha sido, sin duda, importante en los últimos años. Sin embargo, este proceso presenta, simultáneamente, varias características negativas. Por un lado, el hecho de que la incorporación de tecnología de esas empresas sea eminentemente pasivo, esto es, de transferencia desde las matrices con un escaso aporte original y de adaptación de las nuevas tecnologías a las condiciones locales. Esto es particularmente significativo visto que esas empresas operan en las ramas industriales en las cuales se registran los avances tecnológicos más rápidos y en lo que debería ser más importante el aporte original al acervo tecnológico del país.

Sobre estas cuestiones merece mencionarse también que frecuentemente se exagera la participación de la inversión privada extranjera en la incorporación de tecnologías y se subestiman otras formas de captarla como la contratación de patentes en el exterior para ser explotadas por empresas nacionales. La experiencia del Japón es sumamente ilustrativa al respecto. Restringe severamente la realización de inversiones privadas extranjeras en su economía al tiempo que mantiene una agresiva política de captación de tecnología del exterior para las empresas nacionales.

Al nivel de eficiencia se advierte que las empresas foráneas operan frecuentemente en condiciones poco satisfactorias. Esto obedece, en parte, a factores generales que afectan la productividad del sistema industrial como los altos precios o escasez de ciertos insumos generalizados, por ejemplo, energía y transportes, y los elevados precios de los materiales industriales. Influye también el alto grado de protección que desestimula las mejoras de la productividad y crea una actitud exageradamente proteccionistas en las empresas foráneas. No es extraño advertir posiciones de este tipo en empresas de capital extranjero. También influye el hecho de que la política industrial, particularmente en las industrias dinámicas, prestó escasa atención a los problemas de economías de escala provocando, frecuentemente, una dispersión excesiva de la producción en unidades de tamaño subóptimo o con altos márgenes de capacidad ociosa. El caso más notable es probablemente el de la industria automotriz, pero se encuentran otros también significativos como el de la industria del tractor y varias actividades de la industria química.

Por último, la existencia de empresas extranjeras de distinto origen en sectores que requieren un mayor grado de concentración de la producción plantea una rigidez al proceso de concentración y fusión por la dificultad de realizar este tipo de arreglos entre subsidiarias cuyas matrices compiten en el plano internacional.

En materia del aporte de las empresas extranjeras a la exportación de manufacturas, salvo algunas excepciones, es prácticamente insignificante. Las bajas condiciones de eficiencia en que frecuentemente operan les impide competir en el plano internacional. A esto se agrega la restricción que las matrices suelen aplicar a sus subsidiarias para exportar al mercado internacional.

Estos hechos son particularmente graves si se tiene en cuenta que las empresas extranjeras operan predominantemente en los sectores industriales dinámicos de los cuales provienen las manufacturas de más activo intercambio en el comercio internacional.

En relación a la incorporación de recursos del exterior, debe señalarse que, en la práctica, constituye una parte pequeña del total de recursos invertidos por las empresas extranjeras. Aun cuando no se dispone de datos adecuados puede suponerse que, como en el resto de la América Latina, las principales fuentes de financiamiento del activo fijo y del capital de trabajo de las empresas foráneas provienen de sus propios recursos (ganancias y reservas) y del financiamiento obtenido en el mercado interno. En los últimos años se advierte un estrechamiento de las relaciones entre las empresas industriales extranjeras y el sistema bancario, como así también la creación de nuevas formas de intermediación financiera destinada a canalizar recursos a tales empresas.

13. La inversión extranjera ha alcanzado un considerable grado de control sobre el sistema industrial argentino. En las principales industrias dinámicas: química y petroquímica, maquinarias eléctrica, automovilística y material de transporte, las empresas extranjeras tienen una posición dominante. Su participación es menos significativa en las industrias tradicionales, pero en tiempos recientes se aprecian avances apreciables de la inversión foránea, como en la industria del tabaco.

Según los datos disponibles, más de la mitad de las ventas de las principales cincuenta empresas del país, que son predominantemente industriales, corresponden a empresas de capital foráneo.

La posición dominante de las empresas extranjeras ha tendido a acrecentarse en los últimos años. Considerando solamente la posición de empresas industriales de propiedad norteamericana se advierte que entre 1961 y 1966 sus ventas crecieron en 66% mientras que el producto industrial total del país sólo aumentó el 13%. [50]

La creciente preponderancia de las empresas extranjeras en el sistema industrial argentino se explica por la convergencia de un conjunto de factores. Las subsidiarias que operan en el país tienen una posición ventajosa frente a las empresas nacionales debido a su mayor poder financiero, tecnológico y, frecuentemente, a sus mejores

50. El financiamiento externo para el desarrollo de la AméricaLatina, op. Cit.

prácticas administrativas y gerenciales. Como ocurre en el resto de América Latina, las subsidiarias tienen una mayor capacidad de obtención de recursos financieros internos debido al respaldo que obtienen de sus casas matrices. De esta manera, a su mayor capacidad de movilización de recursos externos agregan el factor aún más importante que es el de la obtención de recursos del mercado financiero interno. Se da también el caso de que créditos de agencias financieras del exterior a empresas nacionales lleven como condición determinado tipo de vinculación con empresas extranjeras con lo cual los empresarios locales debilitan, y aún pierden, su control de la firma.

Por el otro lado, las subsidiarias de empresas extranjeras operan preponderantemente en actividades de mayor densidad de capital y tecnología en las cuales es mayor su capacidad competitiva frente a las empresas nacionales. Simultáneamente estas actividades son las de expansión más rápida y tasas de rendimiento mayores. Además, las condiciones de oligopolio en que operan las empresas foráneas en varios sectores y la exclusión de la competencia externa por el alto nivel de protección tiende a elevar los márgenes de ganancias de esas empresas. Este conjunto de factores determina que las empresas extranjeras tengan normalmente una mayor capacidad de acumulación y desarrollo que las empresas nacionales.

Frente a los factores que refuerzan la posición financiera y las posibilidades de expansión de las empresas extranjeras, las de capital nacional tropiezan con la debilidad del mercado interno de capitales, su menor capacidad de acceso al financiamiento externo y la notoria debilidad de las fuentes de crédito a mediano y largo plazo.

Otro hecho que ha gravitado negativamente en la posición relativa de las empresas nacionales ha sido la frecuente oscilación en el nivel de la actividad económica y en las políticas financieras internas. La crisis del período 1962-63 fue un caso típico en esta situación. Numerosas empresas se vieron afectadas por la caída de las ventas, la disminución del crédito interno y, simultáneamente, el encarecimiento repentino, vía la devaluación del peso, de sus compromisos con el exterior. Las empresas extranjeras pueden superar este tipo de situación con mayor facilidad por su respaldo financiero externo y su acceso más amplio al crédito interno. En este tipo de situación es frecuente advertir el traspaso de empresas nacionales en dificultades a titulares del exterior a precios subvaluados de los activos.

14. Este avance progresivo del capital extranjero sobre el sistema industrial argentino plantea nuevos problemas en el momento en que comienza a debilitarse el proceso de sustitución de importaciones tradicional y se presenta la necesidad ineludible de exportar manufacturas para superar el estrangulamiento externo y facilitar la continuada integración de los perfiles industriales. En la medida en que la economía nacional participe más activamente del comercio internacional de manufacturas adquiere mayor importancia la decisión de las casas matrices sobre localización y ampliación de plantas, la exportación e importación de manufacturas, el progreso tecnológico y otras cuestiones. Esto obedece a que las decisiones que deben tomarse frente al resto del mundo adquieren importancia decisiva para viabilizar la apertura de la economía. Es fundamental saber, pues, quien tomará esas decisiones y atendiendo

a qué motivaciones. Si serán los sectores público y privado del país atendiendo a los determinantes del desarrollo nacional o, por el contrario, centros de decisión colocados fuera de nuestras fronteras que deciden en respuesta a su estrategia de desarrollo en escala internacional.

En la fase de sustitución de importaciones el problema era menos agudo. Los determinantes internos de tamaño de mercado, nivel de protección arancelaria, políticas de promoción industrial y la propia dinámica del desarrollo en un mercado progresivamente cerrado a la competencia externa y sin participación en el comercio mundial de manufacturas, influían manifiestamente las decisiones de las corporaciones internacionales. Dentro del modelo sustitutivo de importaciones la empresa extranjera responde a las condiciones de la economía nacional y sus decisiones están fuertemente condicionadas por ellas. No cabe duda que siguen teniendo vigencia las ventajas relativas de las empresas extranjeras frente a las nacionales y es por esto que se advierte el avance de aquellas en las principales ramas industriales dinámicas y, aún, en numerosas industrias tradicionales. También tienen vigencia los problemas señalados de escasa eficiencia, limitaciones de la incorporación de tecnología y escaso aporte de recursos externos. Pero, de todos modos, la gravitación de la empresa extranjera sobre el sistema industrial en un modelo cerrado de sustitución de importaciones no implica la alienación sustancial del poder de decisión porque la casa matriz debe responder a los problemas propios de cada filial emergentes de la situación nacional. En tales condiciones, el sector público conserva, a través de las herramientas de política económica que maneja, un alto grado de influencia sobre las decisiones que cada empresa extranjera adopta en el seno de la economía nacional. En resumen, en un modelo sustitutivo de importaciones de tendencia autarquizante es probablemente posible la coexistencia de una elevada participación del capital extranjero en los principales sectores industriales y la preservación del carácter nacional de las decisiones sobre el desarrollo de tales sectores.

La cuestión adquiere, en cambio, decisiva importancia cuando se plantea la necesidad de exportar manufacturas y lograr una progresiva apertura de la economía nacional.

Elementos de una estrategia de desarrollo nacional

15. Los objetivos de la estrategia de desarrollo industrial y de participación del capital extranjero que se proponen pueden resumirse en tres puntos principales. Primero, la integración de los perfiles industriales y la expansión en la actividad manufacturera en condiciones crecientes de eficiencia. Segundo, apertura externa de la industria argentina y activa participación en el proceso de interdependencia internacional al nivel del comercio de manufacturas. Tercero, control nacional sobre las decisiones que afectan el desarrollo del sistema industrial y sus conexiones con el resto del mundo.

acá empieza con un 16 la ennumeración. ¿está bien?

El logro de estos objetivos exige operar en dos niveles. Primero, fortalecimiento de la participación de los intereses nacionales, en el desarrollo industrial. Segundo, regulación del comportamiento de las empresas extranjeras que operan en el país. Se formulan a continuación, un conjunto de proposiciones relativas a estas dos cuestiones.

16. Medidas para el fortalecimiento de la participación nacional.

a) Desarrollo de los sectores dinámicos. Hasta el presente la principal limitación para la participación nacional en las industrias dinámicas ha sido la complejidad tecnológica y el elevado monto de las inversiones necesarias. En algunos casos en que ha habido participación efectiva de capital nacional en tales industrias, como en la siderurgia, la escasa atención prestada a los factores de eficiencia y la demora en la ejecución de los proyectos han tenido efectos negativos. El fortalecimiento de la participación nacional en los sectores dinámicos puede instrumentarse por diversas vías. Por ejemplo, el respaldo a la empresa privada argentina mediante créditos, apoyo para la contratación de tecnología del exterior y la movilización de la infraestructura técnico-científica disponible en el país. Otra vía posible es la asociación del capital privado y público en el desarrollo de proyectos de gran envergadura o la ejecución directa por empresas públicas que operen con amplia autonomía bajo el régimen de sociedades anónimas con mayoría estatal. Es concebible también la realización de acuerdos ("joint ventures") que asocien al capital privado nacional con empresas del exterior o acuerdos de coproducción[51] entre una empresa pública y una empresa extranjera. En casos de proyectos de gran envergadura podrían realizarse asociaciones de capital nacional, público y privado, con empresas del exterior.

El país dispone de los recursos y de la capacidad de negociación externa como para fortalecer la participación de los intereses nacionales en los sectores industriales dinámicos. Esto es fundamental visto la rápida expansión de estos sectores, su alta tasa de beneficio y el efecto industrializante que normalmente ejercen sobre el conjunto del sistema económico.

b) Reserva de ciertas áreas industriales a la empresa nacional. Las actividades industriales dinámicas que pueden ser desarrolladas por el capital nacional podrían reservarse total o parcialmente a empresas de capital argentino, privado y público. Esta reserva no debería repercutir en la demora en la ejecución de las expansiones proyectadas y debería, por el contrario, acompañarse de las medidas concretas de promoción y la fijación de plazos perentorios de ejecución. Al capital nacional deberían reservarse aquellas actividades en las cuales la inversión extranjera es innecesaria y en que sólo crea una ampliación del endeudamiento externo sin generar nuevas corrientes de exportaciones.

c) Fortalecimiento de los instrumentos de financiamiento. Se sugiere la

51. Maurice Bye, Cooperación en la producción y convergencia de los sistemas económicos. "Boletín de Integración", Buenos Aires, Julio 1966.

conveniencia de sanear la situación financiera de las empresas endeudadas con el sector público por diversos conceptos (impuestos, previsión, etc.) capitalizando tales deudas y transfiriéndolas a un ente de fomento industrial. Al mismo ente se pasarían las participaciones en valores mobiliarios en poder del Banco Industrial y la Caja Nacional de Ahorro Postal. La participación del ente de fomento industrial debería utilizarse para inducir un proceso de modernización a través de reconversiones, fusiones, ampliaciones de capacidad, renovación de equipos, introducción de mejoras gerenciales y administrativas en las empresas vinculadas al ente. El funcionamiento del ente debería completarse convirtiéndolo en un poderoso instrumento de captación de recursos financieros en el mercado interno y en el exterior para ser volcados al proceso de modernización y expansión de las empresas. El saneamiento de la posición financiera de éstas a través de la capitalización de las deudas con el sector público, fortalecería su capacidad de conseguir nuevos recursos y aumentaría su capacidad de nuevo endeudamiento. El Instituto de Reconstrucción Industrial de Italia ofrece valiosos antecedentes para el ente propuesto.

La experiencia del sistema de cuentas especiales en el Banco Industrial y la Caja Nacional de Ahorro Postal revela la importante capacidad de movilización de recursos internos para el desarrollo industrial. Esta capacidad se acrecentaría significativamente si se la vincula a una estrategia agresiva de modernización y expansión industrial.

d) Transferencia de empresas nacionales al capital extranjero. En las áreas reservadas al capital nacional estas transferencias no deberían ser autorizadas. Para estos casos y para el de aquellas empresas que operan en sectores abiertos a la participación del capital extranjero, deberían crearse opciones para los propietarios que desean desprenderse de aquellas. El ente de fomento industrial propuesto en el inciso anterior podría ser utilizado para instrumentar tales opciones. Por ejemplo, quienes deseen transferir el control de una empresa deberían consultar previamente al ente que en plazos perentorios propondría alternativas como, por ejemplo, apoyo financiero para viabilizar la conservación del control de la empresa a sus actuales propietarios, opciones de transferencia para otros empresarios nacionales, fortalecimiento de la posición de los propietarios actuales para entrar en arreglos de asociación con la empresa extranjera. Agotadas estas instancias y, en el caso de tratarse de una actividad que deba preservarse en la esfera nacional, el ente podría tomar el control de la empresa administrándola bajo el régimen de sociedad anónimas con mayoría estatal. Caso contrario el ente se desentendería de la situación.

e) Promoción de exportaciones. Las medidas aplicadas hasta el presente para promover la exportación de manufacturas se han concentrado en el régimen del drawback, reintegros impositivos, deducción de un porcentaje del impuesto a los réditos, financiamiento de exportaciones y seguros para riesgos especiales. Estos incentivos han demostrado ser insuficientes para promover una corriente significativa, y de crecimiento rápido de exportaciones de bienes industriales. De las medidas propuestas en la discusión pública sobre el tema, la del Ing. Guido Di Tella ofrece características sumamente positivas. Consiste en establecer un régimen de incentivos simétricos con

los aranceles de aduana que se aplican a la importación del producto cuya exportación se promueve. Este sistema coloca en un pie de igualdad las ventas para el mercado interno y la exportación eliminando la discriminación contra esta última que es característica del sistema de protección industrial en la Argentina. Simultáneamente es un régimen de aplicación automática que evita interferencias burocráticas. Según estimaciones realizadas por el autor de la propuesta, el costo fiscal del esquema sería más que compensado por los ingresos provenientes de las importaciones ampliadas, a que daría lugar la expansión de la capacidad de importar vía mayores exportaciones, y en la expansión de la actividad económica interna.

Sea cual fuere el instrumento que se utiliza es evidente que resulta indispensable crear un incentivo suficiente para estimular a las empresas industriales a exportar.

f) Política de aranceles. En el marco de una política de expansión, modernización y respaldo a la empresa industrial argentina debería programarse una reducción progresiva de aranceles que racionalice el actual sistema de protección y acerque progresivamente los precios industriales internos a los niveles internacionales.

g) Desarrollo técnico y científico. El fortalecimiento de la infraestructura científica y técnica y su integración con el sistema productivo y las decisiones de desarrollo de los sectores público y privado, constituye un aspecto clave del fortalecimiento de la participación nacional en la expansión del sistema industrial.[52] Otro aspecto fundamental es fortalecer el poder nacional de decisión tecnológica, esto es de opción y aplicación de las técnicas más adecuadas a las condiciones nacionales. [53] También debe destacarse la importancia de la asignación de recursos tecnológicos en las empresas nacionales. La existencia de un marco institucional adecuado y el respeto a la libertad de investigación y a la persona de los científicos y técnicos dedicados a la investigación y el desarrollo es otra condición fundamental de cualquier avance en estos campos. Desgraciadamente, se ha registrado en los últimos tiempos el desmantelamiento de importantes institutos de investigación, la migración de investigadores calificados y la creación de condiciones incompatibles con el desarrollo científico-tecnológico.

h) Política de equipamiento del sector público. El sector público debería ejercer su poder de compra para fortalecer la posición de las empresas que lo abastecen mediante la formulación de programas de adquisiciones a largo plazo, la uniformidad de los abastecimientos y equipos que adquiere, la elevación de los standards de calidad, la prefinanciación de las compras de maquinarias y equipos, el incentivo a las compras conjuntas a dos o más empresas cuando convenga favorecer su complementación o fusión, el incentivo a mejorar las prácticas administrativas y de costeo y otros medios. En este campo merece mencionarse la política de la Comisión Nacional de Energía

52. Jorge Sábato y Natalio Botana, La ciencia y la tecnología en el desarrollo futuro de América Latina. The world order models conference. Bellagio, Italia, Septiembre 1968.
53. Alberto Aráoz, Elementos para una política tecnológica. Centro de Estudios de Coyuntura. Informe N°15 (en preparación). Buenos Aires.

Atómica en la ejecución de la Central Nuclear de Atucha. En el equipamiento de la central se han utilizado varias de las medidas señaladas anteriormente en relación a las empresas adjudicatarias de órdenes.

17. Regulación del comportamiento de las empresas extranjeras.

a) Elevación del nivel de eficiencia. Debería estimularse la superación de los bajos niveles de eficiencia que caracteriza actualmente las operaciones de numerosas empresas extranjeras. Un instrumento clave para este propósito es reducir progresivamente el nivel de aranceles con vistas a lograr progresivamente precios competitivos en escala internacional. Obviamente, la elevación de la eficiencia de las empresas extranjeras depende no sólo de la mejora de sus prácticas operativas sino de la superación de ciertos vicios del conjunto del sistema industrial argentino, como los altos precios de los materiales industriales y la insuficiencia de las instalaciones de infraestructura.

b) Exportación de manufacturas. Deberían aplicarse diversos tipos de instrumentos para inducir a las empresas extranjeras a exportar. Uno de ellos podría ser vincular la posibilidad de efectuar remisiones de divisas al exterior en concepto de utilidades y regalías, a la generación de divisas vía exportaciones. Deberían prohibirse las cláusulas que impiden exportar y no admitirse contratos de patentes que las contengan. Las admisiones de nuevas radicaciones deberían contener compromisos concretos en materia de exportación de manufacturas. Un elemento de juicio al respecto podría ser la proporción de la producción que la corporación extranjera originaria de la inversión destina a la exportación desde su casa matriz o desde el conjunto de sus operaciones internacionales. Deberían establecerse programas y metas concretas de exportación para las empresas extranjeras actualmente radicadas en el país.

c) Desarrollo tecnológico. Debería incentivarse a las subsidiarias de empresas extranjeras a dedicar recursos a la investigación y desarrollo tecnológico original, incluyendo la adaptación de la tecnología proveniente de las matrices a las condiciones locales. Debería asegurarse que las innovaciones realizadas por las subsidiarias integren su acervo propio y que toda transferencia a la matriz se haga en condiciones de venta de know-how y contra el pago de las regalías correspondientes. No es extraño el caso en que las innovaciones realizadas por las subsidiarias pasan a engrosar el patrimonio de la matriz sin fruto alguno para el país o la empresa local.

d) Incorporación de recursos. Debería inducirse a las empresas extranjeras a utilizar una mayor proporción de recursos propios de las matrices en el financiamiento de las ampliaciones de capital fijo y de trabajo. Puede concebirse la posibilidad de establecer ciertos límites al empleo de recursos tomados del mercado financiero interno.

18. Deben efectuarse, por último, dos consideraciones de tipo general en relación al conjunto de medidas propuestas para fortalecer la participación nacional en el desarrollo industrial y la regulación del comportamiento de la empresa extranjera.

La primera se refiere a la posible conveniencia de que ese conjunto de medidas se instrumente no sólo al nivel del conjunto del sistema industrial, sino también al nivel sectorial. Esto último es importante porque cada sector presenta problemas propios que

deben encararse con medidas adecuadas al mismo.

La segunda consideración se refiere a la participación de las empresas nacionales en la expansión del intercambio del comercio de manufacturas que cabe esperar del avance de la integración latinoamericana. La posición desventajosa de la empresa nacional se acreciente en el marco de un proceso de liberación del comercio intralatinoamericano. Numerosas corporaciones internacionales ocupan posiciones importantes, en los principales sectores industriales de los países latinoamericanos. Las mismas corporaciones operan simultáneamente en varios países produciendo para los respectivos mercados nacionales y han logrado su gravitación actual por las mismas razones que se han analizado anteriormente. El mayor poder relativo de las corporaciones internacionales se acrecienta en el contexto del mercado regional. Cada una de ellas puede disponer de una estrategia global en sus operaciones en escala latinoamericana y de los cauces financieros y comerciales que les permiten aprovechar las ventajas de la integración en mucha mayor medida que las empresas argentinas lo mismo que las del resto de los países latinoamericanos. La debilidad relativa de estas empresas se acrecienta en el contexto del mercado regional.

La formulación de acuerdos entre los estados nacionales que siente el marco de referencia al proceso de desarrollo y expansión del comercio intrarregional de manufacturas, estimule la participación de las empresas nacionales y regule la de las extranjeras, parece ser la respuesta para alcanzar los objetivos generales propuestos en esta presentación. En otras oportunidades me he ocupado con algún detenimiento de estas cuestiones. [54]

Observaciones finales

19. El avance del grado de control de la empresa extranjera sobre el sistema industrial argentino y los problemas que esto plantea no constituyen hechos de data reciente ni de carácter circunstancial. Se ha señalado que tienen su origen en tendencias determinadas de la economía internacional y del propio desarrollo del país. Los hechos que han dado origen a la situación actual conservan vigencia y, si continúan operando como hasta ahora, agravaran el proceso de extranjerización progresiva del sistema industrial, la subordinación en el plano tecnológico y el estrangulamiento del balance de pagos. Debe tomarse, por lo tanto, conciencia de la situación y definir alternativas que permitan sentar las bases de un desarrollo acelerado, autosostenido e independiente. El propósito de esta presentación ha sido sugerir algunas proposiciones concretas en este sentido.

Un interrogante que debe despejarse en el contexto de las consideraciones

54. Acuerdos regionales de integración sectorial. Comercio Exterior, México, mayo de 1968; e Industrias básicas, integración y corporaciones internacionales. Mimeo. Segunda Reunión de la Asamblea General del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Lima, Octubre de 1968.

anteriores es la respuesta posible de las empresas extranjeras a medidas como las sugeridas. Puede suponerse que si se acelera la tasa de desarrollo y se establece un marco político-institucional-jurídico estable, las empresas extranjeras preferirán participar en el desarrollo del país antes que excluirse de una economía de las posibilidades potenciales de la argentina. Por otra parte, el surgimiento de diversos polos internacionales de irradiación tecnológica y financiera y los intereses encontrados de corporaciones internacionales de diversos países que operan en las mismas ramas industriales, fortalece la capacidad de negociación argentina. Debe destacarse, por otra parte, que lo que interesa e incidir fundamentalmente en el proceso de crecimiento antes que operar sobre las situaciones dadas. En el caso de las industrias dinámicas, por ejemplo, la producción se duplica aproximadamente cada diez años. Se comprende que una política adecuada podría modificar en poco tiempo las condiciones actualmente prevalecientes. Un enfoque de este tipo facilitaría la adecuación de las empresas extranjeras al nuevo rol que cumplirían en el proceso de desarrollo económico argentino. La participación de las empresas extranjeras, en el marco de las nuevas condiciones sugeridas, constituiría un aporte positivo al desarrollo del país.

En relación al mismo orden de cuestiones del párrafo anterior se formularán, por último, algunas consideraciones sobre el llamado "clima propicio" a la inversión privada extranjera. Frecuentemente se asocia el atractivo que el país ejerce sobre los inversores del exterior a la ejecución de una política liberal en relación al capital extranjero y a determinadas políticas económicas y financieras. Esto sería necesario porque es mucho el beneficio que el país puede obtener de la inversión extranjera y escasas las ventajas que ofrece como contrapartida.

Mi criterio es, por el contrario, que el país ejerce un gran atractivo sobre la inversión extranjera en función de la amplitud de su mercado, la dotación de recursos naturales y humanos y las posibilidades potenciales de su desarrollo. Que el mejor "clima" para atraer inversiones no es una política económica liberal sino un vigoroso proceso de expansión. Y, por último, que el país tiene suficiente capacidad negociadora y potencialidad económica para establecer condiciones de trato al capital extranjero que sean compatibles con las necesidades de un desarrollo económico vigoroso, autosostenido e independiente.

EL DESARROLLO DE LAS INDUSTRIAS BÁSICAS Y LA SUSTITUCIÓN DE IMPORTACIONES (1970)

Caraterísticas del desarrollo industrial argentino

El desarrollo manufacturero argentino no ha sido producto de una política orgánica de industrialización. Desde 1930 fue impulsado, principalmente, por la restricción a las importaciones impuesta como consecuencia, primero, de la gran depresión, luego por el aislamiento producido por la gran guerra mundial y, en la posguerra, por el desequilibrio crónico en la balanza de pagos.

La restricción a las importaciones es siempre un instrumento clave de la política de industrialización. Pero para que ella permita la formación de una estructura industrial que responda a las condiciones objetivas de un país, debe ser selectiva y formar parte de una política orgánica. En el caso argentino la restricción de las importaciones fue indiscriminada y, en la mayor parte de los siete lustros, careció de objetivos consistentes con un desarrollo industrial adecuado a las condiciones nacionales.

La incidencia de los gravámenes a la importación fue aumentando hasta alcanzar medidas exageradas. En 1960 el producto aritmético simple de los gravámenes a la importación[55] ascendía a 151 % en la Argentina, contra 16% en Australia, 17% en Francia y 21% en Italia. De país con un nivel de protección relativamente bajo en la década de 1920, Argentina se convirtió en uno de los países más fuertemente proteccionistas. El efecto de los tipos de cambio sobrevaluados en algunos períodos no alcanzó a desvirtuar la incidencia de los gravámenes a la importación.

El apoyo indiscriminado a la producción industrial provocó la concentración del desarrollo manufacturero en las actividades que producen bienes de utilización final. En varios períodos el crecimiento de estas actividades fue estimulado mediante tipos especiales de cambio para la importación de materiales industriales y bienes de capital, apoyo crediticio y otras medidas. En el mismo sentido influyó, al ampliar el mercado interno de bienes de consumo manufacturados, la redistribución de ingresos en favor de los asalariados en la segunda mitad de 1940.

Quedaron postergadas, en cambio, las principales industrias básicas (siderurgia, química base, petroquímica, producción de bienes pesados y complejos) cuyo desarrollo exige, dadas las grandes concentraciones de capital y tecnología que normalmente requieren, un apoyo explícito y decidido en la etapa de su lanzamiento y consolidación.

Recién la década de 1950 comenzó un desarrollo más rápido de las industrias predominantemente productoras de bienes intermedios de maquinarias y equipos[56] . Agotado el efecto de la sustitución de importaciones, el desarrollo de las industrias tradicionales tropezó con una demanda de sus productos de baja elasticidad ingreso al

55. Para todas y cada una de las posiciones de la Nomenclatura Arancelaria de Bruselas ver Santiago Macario “Proteccionismo e industrialización en América Latina” Boletín Económico de América Latina, vol. IX, nº 1, marzo 1964.
56. Ver Carlos F. Díaz Alejandro, “Etapas de industrialización argentina” (Texto incluido en el presente libro)

tiempo que la redistribución del ingreso en contra del sector asalariado comprimió su poder de compra. Por el contrario, las industrias predominantemente productoras de bienes intermedios y de maquinarias y equipos fueron estimuladas por una demanda de sus equipos de alta elasticidad ingreso, nuevas restricciones a la importación de ese tipo de bienes y la eliminación de los tipos de cambio preferenciales para los mismos y un mayor financiamiento externo para los nuevos proyectos, tanto en forma de créditos como de inversiones privadas directas. Las desgravaciones para la importación de materiales y bienes de capital, dentro de regímenes especiales de promoción de ciertas industrias, no desvirtuaron el efecto general de esas medidas. De todos modos, la nueva fase del desarrollo industrial también se caracterizó por el carácter indiscriminado de las medidas de estímulo y por la ausencia de políticas de desarrollo racional de las nuevas industrias. Dos casos típicos, en este último aspecto son la industria automotriz y siderúrgica. Todos estos hechos determinaron que el abastecimiento interno de materiales para la industria y de bienes de capital se efectuaron a altos precios elevando los costos de la industria manufacturera y reduciendo la significación real de la acumulación de capital en toda la economía.

El alto nivel de la protección a la industria aisló al productor local de la competencia externa y, como en muchas actividades imperan condiciones monopólicas y oligopólicas, tampoco se dieron condiciones adecuadas de competencia dentro del mercado interno. Estas limitaciones a la competencia engendraron una industria de baja productividad y costos muy superiores a los internacionales. Otros factores influyeron en el mismo sentido. En varias ramas industriales la dispersión de la propia producción en plantas de escasa dimensión y baja densidad de capital y tecnología impiden alcanzar las economías de escala. Los altos márgenes crónicos de capacidad ociosa, la insuficiencia de las instalaciones de infraestructura en transportes, energía y comunicaciones y, probablemente, la difusión de normas laborales poco propicias a la elevación de la productividad, son todos factores que también gravitaron negativamente.

Los altos costos industriales y el escaso grado de integración de la producción manufacturera repercutieron severamente sobre las relaciones económicas-financieras con el exterior. En primer lugar, vincularon el nivel de empleo y la expansión de las industrias que producen bienes de uso final a la importación creciente de materias primas y materiales industriales y bienes de capital. En segundo lugar, dados los altos costos industriales internos, la industria argentina fue incapaz de financiar sus necesidades de divisas mediante exportaciones de productos manufacturados; en consecuencia, esas necesidades debieron ser satisfechas con las divisas generadas con las exportaciones agropecuarias tradicionales.

Basta recordar el estancamiento de la producción agropecuaria en la zona pampeana, la declinación de los saldos exportables y el deterioro de los precios internacionales de los productos agropecuarios, para comprender que las características del desarrollo industrial argentino, recién señaladas, debían llevar, inevitablemente, a una crisis crónica en el balance de pagos. Esta crisis fue postergada, hasta comienzos de la década de 1950, por la declinación del coeficiente de importaciones y por el cambio

producido en la composición de estas últimas.

En efecto, la relación entre las importaciones y el producto nacional declinó de cerca del 30 % a alrededor del 10 % entre fines de la década de 1920 y comienzos de la década de 1950. A partir de 1950 no fue posible continuar comprimiendo ese coeficiente. En cuanto a la composición de las importaciones, la producción industrial interna sustituyó los productos tradicionalmente importados y las divisas así liberadas permitieron importar materias primas, materiales industriales, combustibles y bienes de capital. También se sustituyeron importaciones de estos bienes pero la tasa de aumentos de la producción interna fue menor que la elasticidad ingreso de su demanda lo cual mantuvo elevados coeficientes de abastecimiento importado de ese tipo de bienes.[57] El proceso de cambio de composición de las importaciones también quedó consumado hacia 1950, época en la cual prácticamente la totalidad de las importaciones quedó integrada por bienes esenciales o no sustituibles.

Como consecuencia de estas orientaciones del desarrollo económico, en los últimos quince años se instaló un ciclo económico condicionado por la capacidad de importar y la evolución de la producción industrial y la acumulación de capitales. Toda fase de crecimiento generó un sostenido aumento de las importaciones (incluyendo bienes de capital) y, como la disponibilidad de divisas no permitía realizarlas con la magnitud debida, fue necesario recurrir al endeudamiento interno. Cuando éste alcanzó límites excesivos, como en 1958 y 1962, fue necesario restringir las importaciones y reducir el nivel de la actividad industrial y las inversiones. Este reajuste, en los dos ejemplos citados, fue magnificado por la adopción de medidas severamente deflacionistas y de distribución masiva de ingresos en favor de las actividades tradicionales de exportación.

El insatisfactorio comportamiento de la economía argentina en los últimos veinte años debe atribuirse, en medida preponderante, a ese desequilibrio crónico del balance de pagos. Sus efectos negativos son múltiples. Primero, origina fluctuaciones profundas y frecuentes de la producción y empleo. Segundo, determina una subutilización permanente de la capacidad industrial instalada que solo podría funcionar en condiciones de ocupación plena con un nivel de importaciones que el país no se puede permitir. Tercero, obstaculiza la acumulación de capital, debida a la dificultad de importar maquinarias y equipos del exterior indispensables para la inversión interna.[58] Cuarto, provoca un creciente nivel de endeudamiento con el exterior que gravita severamente sobre el balance de pagos y restringe la capacidad de maniobra de la política económica.

---

57. Ibíd

58. Esto se acentúa con la crisis del balance de pagos, dado que las importaciones de bienes de capital son menos esenciales que las de bienes intermedios, materias primas y combustibles para el sostenimiento del nivel de la actividad interna. Y afecta, en particular, a la inversión en las industrias básicas y a ciertas inversiones de infraestructura, dado su alto componente importado.

Estrategias alternativas de desarrollo industrial

La eliminación del desequilibrio crónico del balance de pagos es ya un requisito impostergable para el desarrollo de la economía argentina. Es obvio que el aumento de la producción y las exportaciones agropecuarias es un instrumento clave para alcanzar esa finalidad. Pero si se descarta, como no viable e inconveniente, un modelo económico caracterizado por un sector rural eficiente que sostiene a una industria manufacturera de altos costos encerrada en el mercado interno, se comprende que la eliminación del estrangulamiento externo depende decisivamente de la orientación futura del desarrollo industrial. Por eso, un tema fundamental de análisis es el de la estrategia a seguir en este campo. Por cierto, no solo en la Argentina sino en toda la América latina y, particularmente, en los países de mayor dimensión y desarrollo del área, la preocupación por las relaciones entre la industria y el sector interno ha adquirido, en los últimos tiempos, el rol protagónico en el análisis de los problemas del desarrollo económico.

Frente a esta cuestión, se advierten en la Argentina tres estrategias alternativas, a saber:

1) Elevación de la eficiencia de la industria predominantemente productora de bienes de consumo —perecederos y durables— y de bienes de capital con un alto componente de mano de obra, con vistas de expandir las exportaciones de bienes manufacturados. (Modelo desintegrado y abierto.)

2) Continuación de la integración vertical de la industria, mediante la expansión de las industrias predominantemente productoras de materiales para la industria, incluyendo las extractivas, y la producción de maquinarias y equipos. Esta estrategia procura llevar hasta las últimas consecuencias el proceso iniciado en la década de 1950. El objetivo es un autoabastecimiento creciente de este tipo de bienes e implica la contracción persistente del coeficiente de importaciones. En su versión extrema, esta estrategia llevaría a delimitar las importaciones a los bienes de capital necesarios para este tipo de desarrollo autárquico. (Modelo integrado y autárquico.)

3) Integración de los procesos industriales promoviendo una apertura de la economía con vistas a expandir el intercambio de productos manufacturados procedentes de las diversas fases del ciclo manufacturero, esto es, desde materiales industriales, hasta bienes de capital y artículos de consumo. Esto implica una integración vertical creciente de la industria pero el modelo económico emergente no es, como en el caso anterior, autárquico sino integrado y abierto. (Modelo integrado y abierto.)

Limitaciones del modelo desintegrado y abierto

La dimensión de una economía determina la amplitud de su aspecto

manufacturero. Una economía pequeña, en términos de territorio y población, solo puede desarrollar una industria eficiente si se especializa en pocas actividades y orienta parte sustancial de su producción al exterior[59]. En este caso, el nivel tecnológico de las manufacturas que se desarrollan se apoya en conocimientos históricamente adquiridos y en una acumulación de capital previa que permite altos niveles de productividad. Estas condiciones amplían la versatilidad, el ingenio y la capacidad de competir en productos muy especializados y normalmente, poco importantes en el comercio mundial de manufacturas.

El espectro manufacturero de una economía de mayor dimensión,[60] debe ser necesariamente más amplio por varias razones: el nivel y composición de la demanda interna estimula el desarrollo de industrias orientadas hacia el mercado y permite hacerlo en escalas de producción adecuadas; la dificultad de concentrar la producción industrial en pocos productos de escasa significación en el comercio mundial de manufacturas; la conveniencia de aprovechar los eslabonamientos industriales hacia atrás y hacia adelante. Existen, además, otras razones de peso.

En varias ramas industriales (como la siderúrgica y la química), la eficiencia de los procesos industriales exige su integración al nivel de las ramas y aun de las plantas. Cuando la dimensión de una economía determina un espectro la suficiente diversificado como para incorporar estas actividades, su integración es condición fundamental de su eficiencia. En este caso no existe una alternativa liviano-pesado, o integrado-desintegrado sino eficiente- ineficiente.

Mientras una economía pequeña puede poseer y mejorar su base tecnológica en las pocas manufacturas en las que se especializa, una economía más grande requiere un horizonte tecnológico más amplio y esto está fuertemente asociado al grado de integración de su espectro manufacturero. En este caso, la capacidad de generar y de asimilar el progreso técnico y científico, depende en gran medida del desarrollo de las industrias básicas y técnicamente complejas.

La rapidez del progreso técnico contemporáneo y los cambios en el comportamiento de la demanda, interna e internacional, exigen una estructura económica flexible y una amplia base tecnológica que permita el desplazamiento de

59. Alternativamente una economía de este tipo puede alcanzar altos niveles de ingreso especializándose en la producción e industrialización de algunos productos agropecuarios y orientándose a la exportación de los mismos. Estas actividades emplearán, en ese caso, una parte sustancial de la mano de obra ocupada en la producción de bienes y la actividad manufacturera (salvo la vinculada a la transformación de productos agropecuarios para la exportación) estará limitada a las actividades más simples decididamente atraídas por el mercado.

60. Digamos con más de 10 millones de habitantes, una base relativamente amplia de recursos naturales y un nivel de ingreso entre 500 y 1000 dólares anuales. En una economía de estas características, la producción primaria, aunque esté fuertemente orientada a la exportación, difícilmente llegue a ocupar más de un 20 % de la producción activa. La industria será el mayor sector productor de bienes y la conformación de su estructura plantea los problemas que señalan en el texto.

factores productivos hacia las actividades de más rápido crecimiento. Un espectro industrial desintegrado y excesivamente especializado en pocas actividades, disminuye la capacidad de adaptación rápida de una economía a las cambiantes condiciones del mundo externo.

Por otra parte, la participación activa en el comercio mundial de manufacturas exige una gran versatilidad y capacidad de adaptación a las condiciones cambiantes de la demanda internacional. Una economía integrada está en mejores condiciones de enfrentar esos cambios por dos razones principales. Primero, porque la gama de productos potencialmente exportables es más amplia e incluye bienes producidos por las industrias básicas y técnicamente complejas que son los de crecimiento relativo más rápido en el comercio mundial. Segundo, porque la mayor flexibilidad de la estructura productiva permite reajustes rápidos en el tipo de productos importados.

Dada la dimensión de la economía argentina, las condiciones anteriores permiten deducir, en su caso, la inviabilidad del modelo desintegrado y abierto. Por otra parte, los avances ya logrados en el desarrollo de las industrias básicas, incluyendo las extractivas, y en la producción de bienes de capital, determinan que la integración vertical de la industria argentina sea un proceso irreversible. A partir de aquí, la eliminación del estrangulamiento externo exige consumar el proceso asegurando creciente niveles de exigencia.

Limitaciones del modelo integrado y autárquico

En las condiciones del mundo moderno, un desarrollo manufacturero eficiente capaz de generar e incorporar el proceso técnico, en el marco de un modelo integrado y autárquico, requiere una dimensión económica (en términos de población, recursos naturales y desarrollo alcanzado) de tamaño continental. Solo en este caso se concibe la posibilidad de contar, en todas las ramas industriales, con plantas de dimensión suficiente para obtener las economías de escala vinculadas al uso de la tecnología moderna, y la gestación autónoma del avance tecnológico y científico. Únicamente las economías continentes (Estados Unidos, la URSS y probablemente China) y el Mercado Común Europeo, cumplirían las condiciones necesarias para viabilizar un modelo de

desarrollo integrado y autárquico. [61] En el mundo real se advierte, sin embargo, una fuerte expansión de las relaciones económicas entre las naciones continentes desde la última guerra mundial.

No es el caso, obviamente, de la economía argentina. Sus dimensiones impiden un desarrollo integrado y autárquico. No se podría desarrollar la totalidad de las actividades manufactureras en unidades productivas de dimensión suficiente para obtener las economías de escala. No se dispondría tampoco de la masa de recursos suficientes para financiar un desarrollo de ese tipo ni la base tecnológica que lo hiciera posible. Estaría también ausente el estímulo de la competencia interna y externa como instrumentos para promover mayores niveles de productividad sobre todo en las industrias básicas y de mayor densidad tecnológica. Y en el avance hacia la frontera de la autarquía se produciría una elevación creciente de los costos y una disminución generalizada de la eficiencia del sistema económico. Como en la práctica se continuaría dependiendo de abastecimientos no sustituibles para la industria, se agudizaría la dependencia del desarrollo industrial de las divisas generadas por las exportaciones agropecuarias, visto la imposibilidad de exportar manufacturas por sus altos precios.

En resumen, un modelo de desarrollo industrial integrado y autárquico ampliaría la brecha entre los niveles de productividad de la industria argentina y de la de los países avanzados. Es difícil concebir que en un mundo interdependiente esta situación pudiera subsistir por mucho tiempo.

Viabilidad del modelo integrado y abierto

Defino como "modelo industrial integrado y abierto" aquel en el cual el espectro manufacturero y la tecnología existente abarca todas las ramas industriales y está en condiciones de abordar las actividades de expansión más rápida, al mismo tiempo que mantiene un activo intercambio de manufacturas provenientes de todas las fases del ciclo industrial.

Este tipo de modelo permitiría obtener las economías de escala, principalmente en las industrias básicas y técnicamente complejas, a través del establecimiento de plantas que abastecerían el mercado interno y exportarían. Las importaciones

61. En el caso de las economías continentales técnicamente rezagadas (la URSS y principalmente China) el aislamiento y la autarquía económica son obstáculos serios a la asimilación de la tecnología moderna en todo el aparato productivo. La política stalinista del "socialismo en un solo país" en su época y el aislamiento actual de China, se funda en las circunstancias políticas internacionales y no en el hecho que el aislamiento haya sido, o sea, el marco más adecuado para el desarrollo económico. En el caso de la URSS, se advierte desde el fin de la Segunda Guerra Mundial una política de ampliación del comercio exterior y de captación de la economía extranjera.

de manufacturas, desde materiales industriales, hasta bienes de capital y bienes de consumo, estimularían la competencia y promoverían la eficiencia industrial. El eslabonamiento de los procesos industriales — entre ramas, dentro de cada rama y, aun en el nivel de planta— satisfaría los requisitos tecnológicos en aquellas actividades que necesitan un alto grado de integración. La estructura industrial sería lo suficientemente flexible y versátil como para ajustarse a los cambios rápidos en la producción impuestos por el avance técnico y los cambios en la demanda interna y externa. Las importaciones de manufacturas serían lo bastante diversificadas como para aprovechar las oportunidades de exportación de diversos productos industriales, cualquiera sea la fase del proceso manufacturero del cual provengan. La diversificación de la estructura industrial permitiría una amplia capacidad de asimilación del progreso técnico y sentaría las bases materiales indispensables para asentar los esfuerzos propios en ciencia y tecnología. Al mismo tiempo, una estructura industrial integrada y abierta estaría fuertemente asociada a las principales corrientes de difusión de conocimiento científico y tecnológico en escala mundial.

En el mundo real, este es, en mi opinión, el único modelo de desarrollo industrial compatible con las condiciones argentinas. El avance ya logrado en el desarrollo de las industrias básicas y técnicamente complejas es irreversible. El único camino abierto es la consumación de ese proceso pero prestando atención a una variable descuidada hasta ahora: la eficiencia.[62] Esto solo puede alcanzarse con un grado suficiente de apertura de la economía argentina que permita recoger las ventajas enumeradas anteriormente.

Se trata, por otra parte, del modelo industrial que impera en las economías desarrolladas de Occidente, encontrándose los ejemplos más notables en las que componen el Mercado Común Europeo. Son todas ellas economías industriales verticalmente integradas, pero con un alto nivel de intercambio en manufacturas provenientes de las diversas fases del ciclo industrial.

La integración vertical de la industria, en las condiciones a las que me estoy refiriendo, no implica, pues, autarquía, y, por el contrario, es condición fundamental del incremento del comercio exterior. La expansión del comercio mundial en la posguerra se apoya fundamentalmente en el crecimiento del intercambio de manufacturas entre

62. Para un tratamiento general de los factores condicionantes de la eficiencia en la industria argentina y de las políticas para promoverla, ver "Situación actual y perspectivas de la economía argentina", Centro de Estudios de Coyuntura, I.D.E.S., Buenos Aires, agosto de 1966 (Situación de coyuntura 6).

economías industrialmente integradas.[63]

Problemas importantes del modelo integrado y abierto

La formación de una estructura integrada y abierta plantea un conjunto de problemas importantes que deben explicitarse. En este apartado formularé algunas consideraciones sobre varios de esos problemas.

1. La eficiencia en las industrias básicas:

Conviene detenerse brevemente en la cuestión de los precios de los materiales industriales y de los bienes de capital. Puede estimarse que en promedio, los materiales representan alrededor del 40 % - 50 % de los costos unitarios de producción en la industria. Diversas investigaciones indican que el precio de los materiales utilizados por la industria es excesivamente alto en la Argentina.[64] Los investigadores de la CEPAL sobre la industria siderúrgica y química en la América latina demuestran que el acero y varios materiales producidos por la industria química tiene altos precios en nuestro país.[65]

En el caso del acero, por ejemplo, el precio del producido en San Nicolás es alrededor del doble del precio CIF del proveniente de Europa Occidental. Otro tanto ocurre con varios productos químicos de base. Esto obedece a los altos recargos de importación que gravan tales productos y a los altos precios de la producción interna de los mismos.

---

63. La siguiente cita de R. N. Cooper es pertinente al respecto: "Significant cost saving from large-scale production or distribution facilities would result in substantial trade even if all regions or nations had identical comparative cost structures. To reap these advantages of scale a firm might specialize in the production of particular forms or shapes of steel, for instance, even though it could produce other kinds competitively if it devoted its attention to them. Each region would export its kinds of steel and import other kinds produced elsewhere. Such cross-hauling in response to small cost differences is profitable, of course, only if transportation costs are small. If the optimum scale of output for many industries has increased faster than the size of local markets, trade will increase relative output, even though other factors diminished the gains for trade. If we carry this to its limit, wiping all differences in comparative costs, the rational location of industry could be made arbitrarily or at random, since what would matter is that the optimum output should be produced somewhere, not where it is produced. This is not, of course., an accurate description of what the world as it is today —comparative advantage still plays an important role in governing the pattern of trade—but it may be an accurate description of what the world economy is becoming." Richard N. Cooper, "Growth and Trade: Some Hypotheses About Long-Term Trends", The Journal of Economics History, vol. XXIV, diciembre 1964, N° 4.
64. El proceso de industrialización en América latina, CEPAL, Santiago de Chile, abril de 1966; Costs and Competition, The Industrial Conference Board, Nueva York, 1961.
65. La economía siderurgia de América Latina, CEPAL, Santiago de Chile, febrero de 1966; La industria química en América Latina, CEPAL, New York, 1963.

La industria de transformación tiene que partir de estos altos precios y, aún cuando trabaje eficientemente, difícilmente podrá compensar la incidencia del alto precio de los materiales. Esto indica que es indispensable, no solo desarrollar las industrias básicas, sino hacerlo eficientemente para abastecer a la industria de transformación a precios competitivos en escala internacional.

La ineficiencia de las industrias básicas en la Argentina no obedece, como se señala en los informes recién citados, a vicios insalvables de la estructura económica del país, incluyendo la dotación de recursos naturales o la insuficiencia del mercado, sino a defectos de organización de las empresas, capacidad no utilizada, insuficiente integración de las plantas, bajo nivel tecnológico y otros factores. Es decir, todos problemas solucionables con diversos instrumentos de la política económica y con el esfuerzo privado.

Otro problema importante, es el del alto precio de los bienes de capital.[66] Ello también obedece a elevados recargos de importación, a los altos precios de la mayor parte de las maquinarias y equipos producidos en el país y a los altos costos de la construcción. Este es un factor de máxima importancia que debilita el poder adquisitivo del ahorro interno y, en consecuencia, del esfuerzo real de capitalización. De este modo, mientras la tasa de capitalización fluctúa en torno del 20 % - 22% cuando se toman los valores a precios corrientes, es el caso de deflacionarse a precios de preguerra las series estadísticas, o tomarse los precios internacionales, la tasa declina a alrededor del 13 %. El alto precio de los bienes de capital en la Argentina esteriliza buena parte del esfuerzo del ahorro interno y esto se explica por qué el país tiene una baja tasa de desarrollo a pesar de tener una tasa nominal de capitalización relativamente alta. Es fundamental, pues, rebajar los precios de bienes de capital y para ello es necesario elevar la eficiencia de las industrias que lo producen y abaratar los materiales utilizados por las mismas.[67]

2. Concentración de la producción y programación de inversiones:

Dada la vinculación de los costos de producción en las industrias básicas a las economías de escala y a la incidencia de las amortizaciones, adquieren suma importancia la concentración y la programación adecuada de las inversiones de cada proyecto.

---

66. Ver Carlos F. Díaz Alejandro, Precios relativos y formación de capital en la República Argentina, documento de trabajo N° 29, Centro de Investigaciones Económicas, Instituto Torcuato Di Tella, Buenos Aires, octubre de 1965.

67. Las consideraciones expuestas conducen a pensar que, en el caso de las industrias que producen materiales industriales y bienes de capital, la protección debería otorgarse vía subsidios antes que por gravámenes a la importación. La industria de transformación que utiliza esos materiales se abastecería de materiales a precios internacionales y podría competir con sus productos finales tanto en el mercado interno como en el interior, Por otro lado, se reduciría los precios de bienes de capital aumentando el poder adquisitivo de la capacidad de ahorro. Esta sugestión incide sobre la situación fiscal pero, dada su significación, convendría reflexionar sobre su conveniencia.

El número de plantas a instalar en cada sector industrial de base debe ser condicionado por la dimensión del mercado interno y las posibilidades de exportación. Es decir, que la producción tiene que concentrarse en plantas de dimensión suficiente para obtener las economías de escala. La dispersión de la producción en un número excesivo de unidades productivas elevará inevitablemente los costos. Se producirá capacidad ociosa al nivel de cada planta y del sector y se limitará la capacidad de generación comprometiendo las posibilidades de expansión futura. Se restringirá, además, la posibilidad de asimilar los nuevos avances tecnológicos que, en las industrias básicas, son sumamente rápidos.

El problema de concentración industrial se plantea con especial énfasis en algunas industrias de procesos continuos, como la industria automotriz, en las cuales las economías de escala son dominantes. El desarrollo de la industria automotriz en la Argentina es el mejor ejemplo de los problemas que crea la dispersión de la producción en un número excesivo de plantas.

La programación adecuada de cada proyecto de base —en términos del monto de inversión y la tecnología empleada— es otro determinante importante del nivel de costos. En las industrias capital-intensivas las amortizaciones inciden en los costos unitarios de producción. Un proyecto mal programado, en cuanto a su estructura interna y al monto de las inversiones, puede provocar un desequilibrio entre las diversas etapas productivas dentro de la planta y un exceso de inversiones sobre las realmente indispensables para ejecutar el proyecto. En uno y otro ejemplo, la carga de las amortizaciones del capital sobre los costos será excesiva y, en el caso de que no se trasladen a los costos, comprometerán la rentabilidad de la empresa y su expansión futura. Un caso notable de este tipo de situación es la planta siderúrgica de SOMISA.

El alto nivel de los gravámenes a la importación y los regímenes existentes para la radicación de capital extranjero, estimula el tipo de situación recién señalada. Por un lado, porque no obliga a las empresas a producir eficientemente y competir y, por el otro, porque estimula el abultamiento de las inversiones para justificar las futuras transferencias al exterior de amortizaciones y utilidades. Según parece, este tipo de situación se plantea en algunos proyectos químicos y de otras industrias básicas, instalados en los últimos años. Aún más, la elevación del nivel de protección para algunas industrias ya existentes parece haber aumentado los costos de producción y empresas que antes evolucionaban con un determinado nivel de protección ahora sólo pueden hacerlo a los más altos niveles fijados. Son todos estos, ejemplos típicos de los efectos de la irracionalidad de la política de protección industrial en la Argentina.

3. Capital extranjero:

El financiamiento externo de los proyectos industriales de base adquiere singular importancia dado el alto componente importado de sus inversiones. En el plan de desarrollo elaborado por CONADE, se estima que de las inversiones de activo fijo en la siderurgia el 82 % corresponde a bienes y servicios adquiridos en el exterior. En

petroquímica la proporción es 72 %, en papel y 45 % en celulosa y en las industrias extractivas (excluido petróleo) 50 %. Dado el rápido ritmo de cambio de las tecnologías en las industrias básicas es necesario, además, mantener una vinculación estrecha con los centros del exterior generadores de esa tecnología.

Por otra parte, son conocidos el lugar estratégico que las industrias básicas ocupan en la estructura industrial de un país y la necesaria concentración de la producción para obtener las economías de escala.

Lo dicho indica la necesidad de explicar el rol del capital extranjero —en sus variantes de inversiones directas y préstamos— en el desarrollo de las industrias básicas, tanto cuanto al monto de recursos de obtener del exterior como al control de los nuevos proyectos. Si se considera imprudente que la inversión privada directa del exterior adquiera posiciones monopólicas y oligopólicas en las industrias básicas, [68] se advierte la necesidad de programar un "mixing" adecuado de capital nacional e inversiones del exterior en el financiamiento del desarrollo industrial de base. Lograr un "mixing" que asegure un flujo suficiente de recursos del exterior al mismo tiempo que preserva el rol protagónico del capital nacional, público y privado, en el proceso de desarrollo es uno de los problemas más sutiles que debe enfrentar la política económica.

No se trata aquí de elaborar en detalle el tema, pero sí parece importante señalar que la respuesta al interrogante debe encontrarse, antes que en restricciones a la entrada de inversiones directas del exterior, en el fortalecimiento del rol del capital nacional. Un aspecto fundamental en este campo es la ampliación del financiamiento interno para los proyectos de base, que suele ser el principal obstáculo de las iniciativas originadas en el país. Al mismo tiempo, existen numerosos canales por los cuales se puede dar acceso a la empresa argentina al financiamiento y la tecnología del exterior. Uno de ellos, es obviamente, la obtención de préstamos externos. Pero existen otros potencialmente importantes y hasta ahora pocos utilizados, como los acuerdos de patente, los proyectos conjuntos ("joint ventures") y diversos tipos de acuerdos que promueven la asociación de intereses nacionales y extranjeros.

Es evidente, además, que el clima general del país en términos de estabilidad jurídico-político-institucional, es un factor determinante de la capacidad negociadora frente a las fuentes potenciales de financiamiento externo. Y también, que el capital extranjero sigue al desarrollo y no a la inversa. En consecuencia, la participación del capital extranjero en el desarrollo de las industrias básicas —y en el desarrollo general del país— debería promoverse en el contexto de una política general de expansión que ataque los diversos estrangulamientos de la economía argentina, antes que por una política indiscriminada de inversiones extranjeras en el país. Esta última parece ser una

68. Uno de los inconvenientes del enajenamiento del control de las industrias básicas es que su desarrollo futuro sería probablemente decidido por la estrategia global de las grandes corporaciones extranjeras —principal fuente de inversiones directas en esas industrias— antes que por los determinantes propios del desarrollo nacional.

forma peligrosa e ineficiente de captación de recursos externos.

4. Generación de empleo en las industrias capital-intensivas:

Suele argumentarse que las industrias básicas y técnicamente complejas son, normalmente, capital-intensivas lo cual se opone a la necesidad de la expansión de la mano de obra. En mi opinión, ese argumento es erróneo porque para determinar la capacidad de generación de empleo de una inversión no basta con determinar la ocupación al nivel del proyecto sino que hay que determinar también los efectos indirectos. Si un proyecto industrial de base capital intensivo elimina un estrangulamiento de la economía y promueve el establecimiento de otras industrias, tendrá un efecto muy amplio sobre la generación del empleo. Creo que ésta es la situación de los proyectos industriales de base que deben realizarse en el país para integrar su estructura industrial. En consecuencia, la capacidad de generación de empleo de los proyectos capital-intensivos debe determinarse al nivel del proyecto, de la rama industrial a la cual pertenece, de todo el sector manufacturero y de la economía nacional.

El desarrollo ndustrial de base y la integración latinoamericana

He señalado anteriormente que la industria argentina por ser eficiente tiene que ser una industria abierta hacia el exterior y capaz de competir. Esto también rige para las industrias básicas. La integración latinoamericana permite que la necesaria, pienso inevitable, apertura de la industria argentina hacia el exterior se haga en el marco de la economía regional en la cual su situación relativa es mejor que frente a países desarrollados, como los de Europa Occidental o los Estados Unidos. Pero es obvio que en el caso de varias industrias básicas, el desarrollo relativo de Argentina es inferior al de países como Brasil o México. En estas condiciones, la simple liberación personal comprometería el desarrollo industrial de base en este país. Esto no quiere decir, sin embargo, que el desarrollo de las industrias básicas en la Argentina sea incompatible con la integración latinoamericana. Significa, eso sí, que deben buscarse nuevas fórmulas que compatibilicen su desarrollo industrial de base con la integración latinoamericana.[69]

He propuesto en otras oportunidades, una fórmula piloto para una industria

69. Esto se refiere al caso de los países latinoamericanos que ya han efectuado avances importantes en el desarrollo de las industrias básicas. El tratamiento de la situación de los otros países del área excede los límites de este artículo. Pueden encontrarse algunas referencias al tema en Factores para la integración latinoamericana, edición preparada por el Banco Interamericano de Desarrollo, Fondo de Cultura Económica, México, 1966.

básica, la siderurgia que es oportuna repetir aquí. [70] Deberían fijarse para Argentina metas de crecimiento de la producción siderúrgica que satisfagan su demanda externa, pero esa producción debería especializarse en aquellos rubros que más convengan. Se tendría, de este modo, un superávit de ciertos productos siderúrgicos y déficits en otros. Habría pues una amplia base para expandir el intercambio latinoamericano al tiempo que Argentina integra su industria siderúrgica. Se trataría, pues, de lograr el autoabastecimiento a nivel nacional pero especializado al nivel regional. En otros tiempos, las importaciones netas de productos siderúrgicos serían iguales a cero.[71] Se lograría aprovechar simultáneamente todas las ventajas de la producción en gran escala de mercados expansivos y de la integración industrial a nivel nacional. El instrumento para la puesta en práctica de la fórmula propuesta sería un acuerdo regional que abarcara la liberación de productos siderúrgicos y la ejecución de una política de inversiones a nivel regional.[72]

La especialización regional no se concibe aquí como un desarrollo especializado "entre" ramas industriales sino "dentro" de cada rama industrial. En el ejemplo considerado, la siderurgia, no se trata de complementar la producción de acero de un país con la industria de transformación de metales en otro, sino complementar la producción de acero conforme a pautas de especialización entre los diversos países y lo mismo con la industria transformadora de metales.

A parte de las industrias básicas y técnicamente complejas, con un cierto grado de desarrollo actual o de posible desarrollo inmediato en la Argentina, quedan un conjunto de actividades que operan en las fronteras de la tecnología contemporánea que ni éste ni otro país latinoamericano, por sí solo, está en condiciones de abordar. Un caso típico, es el de la exploración espacial. Los avances actuales en los Estados Unidos y la URSS en este campo están promoviendo un conjunto de innovaciones tecnológicas que tendrían una repercusión profunda en el desarrollo industrial de esos países. Los logros alcanzados en la "miniaturización" de diversos equipos e instrumentos instalados en los vehículos espaciales repercutirán en el desarrollo del futuro de diversas ramas industriales. La cooperación latinoamericana podría darles a todos los países de la región, en conjunto, acceso posible a éste y otros campos del acceso tecnológico moderno. Se tiene aquí un caso en el que el desarrollo tecnológico a nivel nacional sólo puede ser viable en el marco de una estrecha cooperación regional.

En mi opinión, la integración latinoamericana es un proceso irreversible que irá

---

70. Contribución al Grupo de trabajo convocado por la Asesoría de Integración del Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, junio-julio de 1966; documento inédito. "Desarrollo industrial y sector interno", conferencia ante la Corporación de Economistas Católicos, Buenos Aires, 26 de julio de 1966. Ver también I.D.E.S: "Situación de coyuntura 6", op cit.

71. Se concibe que una vez alcanzado un alto grado de integración industrial a nivel nacional, se liberen los términos de la fórmula propuesta.

72. Sobre el alcance de una política regional de inversiones puede verse mi artículo: "La estrategia integracionista y la política regional de inversiones", Mensaje, Santiago de Chile, abril-junio de 1965.

adquiriendo impulso creciente. Argentina debe dar una respuesta positiva y "nacional" a ese proceso, esto es, una respuesta que compatibilice su desarrollo industrial de base y del conjunto de la economía nacional con la integración regional. Un modelo integrado y abierto proporciona ese tipo de respuesta. Las proposiciones anteriores son algunas de las formas operativas que ella puede adquirir.

Los otros dos modelos tratados no proporcionan soluciones viables. El modelo desintegrado y abierto en el marco de la economía latinoamericana, postergaría el desarrollo industrial de base en la Argentina debilitado su posición relativa y limitando sus posibilidades de crecimiento. Por otro lado, el modelo integrado y autárquico, limitaría el crecimiento de las industrias básicas dentro del ámbito del mercado nacional mientras la integración regional expandiría el horizonte económico de los otros países latinoamericanos. Esto reduciría las posibilidades de desarrollo del país y deterioraría la posición relativa de Argentina. La variante desarrollo nacional primero, integración regional después, es falsa en las condiciones contemporáneas. La integración regional solo puede ser concebida como un instrumento clave del desarrollo nacional en cuanto da respuesta ahora y aquí a un conjunto de problemas básicos de la economía argentina, entre los cuales, la necesaria apertura exterior es uno de los más importantes. Argentina está enfrentada a la necesidad histórica de dar una respuesta "nacional" y positiva a la integración latinoamericana, so pena de aumentar su aislamiento y marginarse del inevitable proceso concurrencia de interdependencia internacional y de desarrollo independiente de los países insuficientes desarrollados que, en la América latina, se expresa, en buena medida, en la integración regional.

DEVALUACIÓN, REDISTRIBUCIÓN DE INGRESOS Y EL PROCESO DE DESARTICULACIÓN INDUSTRIAL EN LA ARGENTINA (1974)

Desde la liberalización del régimen cambiario en la Argentina y el establecimiento de un tipo de cambio "libre y fluctuante", en enero de 1959, el peso ha sufrido devaluaciones sucesivas y pronunciadas. En 1958, el tipo de cambio efectivo[73] del peso fue de $28 por 1 dólar norteamericano. En 1959 el tipo fue de alrededor de $75, estabilizándose en tomo de $82 por 1 dólar hasta abril de 1962. A partir de esta fecha se produjo una nueva devaluación, alcanzando un máximo de $153 en diciembre de ese año.

La fuerte depreciación del peso está desempeñando un papel clave en el desenvolvimiento económico del país. En el presente artículo se procura definir las relaciones entre esa devaluación, la redistribución de ingresos y el proceso de desarticulación industrial.

El tipo de cambio y la estructura de precios

No puede comprenderse el conjunto de fuerzas actuantes sobre la cotización del peso sin recordar la composición de las exportaciones argentinas. Por otra parte, la experiencia del peso desde que la zona pampeana va surgiendo, a principios del siglo XIX, como un proveedor importante de productos agropecuarios con destino al mercado mundial permite ubicar los problemas actuales en su correcta perspectiva histórica.

Alrededor del 95% de las exportaciones argentinas está compuesto de productos agropecuarios, básicamente carnes, lanas, cueros, subproductos de la ganadería, cereales y oleaginosas. Estas exportaciones tienen su origen, casi totalmente, en la producción de la zona pampeana. Del valor de la producción agropecuaria de la zona pampeana las exportaciones representan en la actualidad alrededor del 30%; en el pasado la proporción fue mucho más elevada, ascendiendo hacia 1929 al 70%.

Tradicionalmente el precio en pesos recibido por los exportadores estuvo condicionado por el precio en moneda extranjera de los productos exportados y el tipo de cambio de ésta en términos de moneda nacional. El precio en moneda extranjera dependió y depende de las condiciones en el mercado mundial; la Argentina nunca influyó, salvo algunas excepciones[74], en los precios internacionales de los productos que exporta. En cuanto al tipo de cambio, está influido básicamente por el resultado de las transacciones con el exterior y por la política económica del país (operando sobre el régimen de cambios, el nivel de la demanda interna, etcétera).

---

73. Véase Fondo Monetario Internacional: International Financial Statistics. Entre 1955 y 1956.se registró una fuerte devaluación del peso. El tipo de cambio efectivo (promedio para exportaciones e importaciones) pasó de $7,70 por 1 dólar a $17,70 por 1 dólar.

74. Una excepción importante es la de las ventas de carnes a Inglaterra. Dada la posición importante de las carnes argentinas en el Mercado de Smithfield de Londres, el volumen de las colocaciones argentinas influye en la cotización de las carnes en el mismo y consecuentemente, en los precios recibidos por la Argentina.

Los productos agropecuarios exportados son de la misma naturaleza que los que se destinan al mercado interno para satisfacer la demanda de alimentos de la población del país y abastecer la industria transformadora de productos rurales. Tradicionalmente, el precio interno de los productos agropecuarios estuvo condicionado por los precios de exportación (en pesos).[75] De esta manera, el tipo de cambio siempre ha influido decisivamente en los precios internos de venta de la producción rural. Como los precios de los otros sectores de la producción (la industria y los servicios) no se mueven automáticamente en la misma dirección y magnitud que los precios de la producción agropecuaria, se comprende que la devaluación del peso[76] debe modificar los precios relativos de la producción rural y del resto de la economía nacional. En otros términos, la devaluación afecta la estructura de precios de la economía argentina.

Aquella modificación de los precios relativos implica traslaciones de ingresos del resto de la economía nacional al sector agropecuario. En 1959, por ejemplo, como consecuencia de la devaluación, los precios del producto agropecuario aumentaron en 137,2% sobre los precios vigentes en 1958, mientras que los de la industria ascendieron en 100,1% y los de los servicios en 80,9%. los servicios en 80,9%. Deflacionando estos aumentos por el índice de precios implícitos en el producto bruto interno se observa que los precios reales del producto rural aumentaron en 37,2%, mientras que los de la industria permanecieron estacionarios y los de los servicios cayeron en 10 %. Esta modificación de las relaciones de precios provocó la transferencia de $2.500 millones (de 1950) del resto de la economía nacional al sector agropecuario, o sea, aproximadamente 500 millones de dólares de hoy.[77] Se comprende que, como ha señalada recientemente el

75. Como dice Williams: "Este estado de cosas está de acuerdo con lo que debía esperarse si se recuerda la posición dominante del comercio de exportación de Argentina y que el mercado interno no podía afectar, sino simplemente reflejar las condiciones existentes en las exportaciones". J. H. Williams, Argentine International Trade Under Inconvertible Paper Money 1880-1900, Cambridge, Harvard University Press, 1920. A pesar de la pérdida de importancia de las exportaciones en el conjunto de la producción de la zona pampeana a partir de 1930, los precios de exportación siguen desempeñando un papel decisivo en los precios internos de la producción agropecuaria.

76. La apreciación del peso produce el mismo efecto con sentido con sentido contrario.

77. Estudio preparado por el autor con un equipo de expertos para CAFADE: La producción, ingresos y capitalización del sector agropecuario en el período 1950-1960, Buenos Aires, abril de 1961 (inédito). La traslación de ingresos al sector rural a partir de 1959 forma parte de una experiencia más prolongada que arranca de 1950. A partir de este año la política económica oficial procuró estimular la producción agropecuaria y las exportaciones mediante la mejora de los precios relativos de la producción rural. Como consecuencia de esta política, entre 1950 y 1959 los precios reales del producto agropecuario aumentaron 40% mientras que los de la industria y los servicios cayeron en 10 %. Debido a estos cambios en los precios relativos, el monto de las traslaciones de ingresos del resto de la economía nacional al sector agropecuario en la década 1950-1959 ascendió a 19.000 millones de pesos (de 1950) o sea alrededor de 2.500 millones de dólares de hoy.

profesor Hicks[78] en una conferencia en la Universidad de Buenos Aires, la devaluación del peso establece una división de intereses entre los distintos sectores económico sociales del país porque, mientras un sector (el agropecuario) se beneficia con ella, los otros sectores (la industria y los servicios) se perjudican. Esta situación difiere, por cierto, de la de otros países, como Inglaterra, en que, dada la estructura diversificada de las exportaciones, la devaluación afecta a la comunidad en su conjunto sin que surjan tan marcadas diferencias de intereses entre los distintos sectores de la comunidad. Es natural, en consecuencia, que en la Argentina el sector exportador haya estado siempre interesado en la depreciación de la moneda nacional, y es útil analizar, a este respecto, la experiencia desde comienzos del siglo XIX hasta 1930.[79]

Antecedentes históricos

Desde que el viejo Banco de Buenos Aires comenzara en 1822 a emitir papel moneda sin respaldo oro hasta 1930, el sistema monetario argentino estuvo alternativamente bajo un régimen de papel moneda inconvertible o de patrón oro. En este último tipo de situación, esto es, la vigencia del patrón oro, el peso tenía una paridad fija con el metal y la cotización del peso sólo fluctuaba entre los llamados "puntos del oro", determinados por los costos de transportes del metal. En las épocas de papel moneda inconvertible[80] la cotización del peso fluctuó fuertemente. Estas fluctuaciones estaban condicionadas por la evolución de la oferta y demanda de oro y divisas y también por la política financiera y monetaria del gobierno. Es un hecho sintomático en la historia de la política económica argentina que los representantes de los grupos comerciales del Puerto y de los terratenientes de la zona pampeana, particularmente los de la Provincia de Buenos Aires, hayan apoyado generalmente las políticas fiscales y

78. En el caso de Inglaterra"... un aumento de los precios de importación (que es el principal peligro para los salarios reales) afecta toda la economía: debilita el balance de pagos; a pesar de que debemos pedirle a nuestros trabajadores sacrificios, éstos son sacrificios que deben realizar, más o menos, todas las clases sociales. Más o menos, los intereses de las distintas clases sociales son concurrentes. Pero (en el caso de la Argentina) un aumento de los precios de exportación es desfavorable para los salarios reales y estimula, en consecuencia, la inflación de costos... No existe la misma armonía de intereses entre las clases sociales (en la Argentina que en Inglaterra)". J. R. Hicks, conferencia sobre "Inflación y Desarrollo" en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires. Tomado de la versión inglesa en The Review of the River Plate, Mayo 22 de 1962.

79. Para el período corrido entre la Independencia y la caída de Rosas, puede verse el importante trabajo de Mirón Burguin, Aspectos económicos del federalismo argentino, Buenos Aires, Hachette, 1960. El estudio de Federico Pinedo, Ciento cincuenta años de economía argentina, México, CEMLA, 1961, también contiene interesantes observaciones sobre este tema.

80. Desde la organización nacional en 1862 hasta 1930 el sistema monetario estuvo durante cerca de cuarenta años bajo el régimen de papel moneda inconvertible

monetarias expansivas. Cada vez que se planteó un déficit del presupuesto esos sectores apoyaron la emisión de moneda contra títulos públicos como forma de cubrirlo, en lugar del aumento de los impuestos, la colocación de empréstitos y/o la contracción de los gastos. La razón de esta actitud es clara. Mientras los impuestos y empréstitos debían ser pagados en parte por los sectores de altos ingresos (esto es, comerciantes del Puerto y terratenientes de la zona pampeana), la emisión monetaria y la devaluación consecuente del peso (por la presión de la demanda de importaciones sobre las disponibilidades de divisas), en cambio, los beneficiaba por la traslación de ingresos puesta en marcha por la devaluación y la modificación de la estructura de precios.

Pero no puede comprenderse la medida de la influencia del sector agropecuario exportador sobre la política financiera y la cotización del peso sin recordar el papel decisivo que el mismo desempeñó tradicionalmente en la vida política del país y en la conducción de la política económica. La expansión de la frontera y la expulsión del indio de la zona pampeana, intensificadas a principios del siglo XX y consumadas hacia 1870, determinaron la incorporación de la fértil pradera pampeana a la economía del mercado y, al mismo tiempo, la apropiación de la misma por los grupos sociales dominantes de la época. Se produjo de esta manera el fuerte proceso de concentración de la propiedad de las tierras pampeanas que, hasta hoy, caracteriza el régimen de tenencia de la tierra en la Argentina. Esta clase de grandes propietarios territoriales fuertemente vinculada con el comercio exportador-importador de Buenos Aires, con los mecanismos financieros y con las inversiones extranjeras (particularmente las de origen británico) radicadas en el país pudo ejercer así una influencia decisiva en la conducción de la política financiera del país y, en consecuencia, sobre la cotización de la moneda nacional. Como decía Lawson en The Bankers Magazine en 1899: "El principal obstáculo a una moneda estable en países como la Argentina es que las clases que se benefician... con la depreciación del peso son mucho más influyentes que las clases que se perjudican con ella".[81]

El aumento del costo de la vida[82] y la consecuente caída de los salarios reales, estimulados por la devaluación del peso, afectaron en muchas oportunidades la estabilidad social y política del país. En las ocasiones en que esto ocurrió dentro del

81. Citado de A. G. Ford, "Argentina and the Baring Crisis of 1890" en Oxford Economic Paper, de junio de 1956. Conviene aclarar que la inflación estimulada por la política devaluacionista no producía efectos secundarios importantes sobre la industrialización del país. En principio, la inflación y el encarecimiento consecuente de las importaciones estimulan la sustitución de importaciones por producción interna y, en consecuencia, el desarrollo industrial y la diversificación de la estructura productiva. En la experiencia argentina hasta 1930 el carácter errático de este estímulo, la ausencia de una política de largo plazo de fomento industrial y la misma debilidad de la estructura económica del país impidieron que la inflación estimulada por la devaluación pusiera en marcha procesos significativos de expansión industrial.

82. El costo de la vida aumentaba no sólo por el alza de los precios internos de los productos agropecuarios, que formaban parte fundamental del consumo de los trabajadores, sino también por la elevación del precio de las importaciones, que también integraban, en medida significativa, el gasto de consumo de los sectores populares.

período comprendido entre 1860 y 1930, fue particularmente notable el retomo a sus países de origen de inmigrantes llegados en épocas anteriores de bonanza y de más altas remuneraciones reales. Sobre este punto señala Ferns: "Una caída sostenida de los salarios reales (producida por la devaluación) provocaba el efecto de detener la inmigración y de invertir el flujo de personas entre uno y otro lado del Atlántico".[83]

Cuando en condiciones de papel moneda inconvertible, el peso comenzaba a apreciarse por la mejora del balance de pagos (y la concurrente eliminación del déficit inflacionario del gobierno), se producía una modificación de la estructura de precios en perjuicio del sector agropecuario exportador y esto se evitaba, en definitiva, restableciendo la convertibilidad del peso.[84]

La breve reseña anterior sobre el efecto de la cotización del peso en la estructura interna de precios permite comprender, en su justa perspectiva histórica, las fuerzas operantes sobre la devaluación del peso en la actualidad. Tanto como en el pasado, el sector agropecuario exportador está interesado en la depreciación de la moneda nacional por los beneficios que ella le proporciona en términos de absorción de ingreso de los otros sectores de la economía nacional. Se comprende, pues, que el restablecimiento de un tipo de cambio "libre y fluctuante" en enero de 1959 implicara satisfacer una vieja aspiración del sector agropecuario exportador. Desde el establecimiento del control de cambios en 1931 y desde 1945 hasta 1955, el control estatal de la comercialización de la producción agropecuaria determinó que los precios de la producción rural estuvieran fuertemente condicionados por la política económica, expresada en el manejo de los tipos de cambio y los precios pagados a los productores por el ente comercializador oficial (LAPI).[85] En estas condiciones, toda mejora de los precios relativos de la producción rural implicaba la necesidad de ejercer influencia públicamente sobre las autoridades, lo que daba pie a las fuerzas de resistencia de los otros sectores de la economía nacional.[86]

La liberación del régimen de cambios en enero de 1959 modificó de raíz la

---

83. H. S. Ferns, Britain and Argentina in the Nineteenth Century, N. York, Oxford University Press, 1961.

84. " La convertibilidad de 1866... no estuvo destinada a elevar sino a impedir que continuara la valorización del papel que estaba produciendo, como haría 33 años más tarde la Ley de Conversión de 1899." Federico Pinedo, op. cit.

85. Por cierto que en varias ocasiones la interferencia del Estado provocó un movimiento de la estructura de precios en contra del sector agropecuario, generando una traslación de ingresos en el sentido inverso al que se analiza en el texto.

86. La política de mejora de los precios relativos de la producción agropecuaria, como forma de estimularla y de expandir las exportaciones, comienza, según se señaló anteriormente, en 1950. Desde este año, esa política se concentró en la elevación de los precios pagados por el LAPI a un ritmo más acelerado que el aumento del nivel general de precios. A partir de 1955 la mejora de los precios relativos se realizó mediante la devaluación del peso que, en condiciones de un doble mercado de cambios, se logró elevando los tipos básicos de cambio y con el establecimiento de un complicado sistema de "aforos", según el cual, una parte de las divisas generadas por las exportaciones se negociaba al tipo de cambio oficial y otra al tipo del mercado libre.

situación. Por el otro lado, en el marco de la política anti intervencionista se incrementó la presión sobre el peso, la liberación de las importaciones y al aumento de la presión de la demanda de importaciones sobre la capacidad de importar, con el consiguiente efecto devaluacionista. La mejora de los precios de la producción rural se logra ahora por la devaluación del peso sin necesidad de ejercer presión sobre las autoridades económicas. De esta manera, el mecanismo de traslación de ingresos al sector agropecuario exportador se automatiza y despersonaliza. La opinión pública, que en general desconoce el funcionamiento íntimo de los resortes del sistema económico, no advierte, pues, las modificaciones de la estructura de precios y las traslaciones intersectoriales de ingresos implícitas en cada devaluación. Es claro que los sectores perjudicados sienten la pérdida de ingreso real y, como lo señala el profesor Hicks, su consiguiente reacción estimula los pedidos de aumentos de salarios y la agudización de la inflación de costos.

La redistribución de ingresos

La modificación de la estructura de precios producida por la devaluación no sólo genera traslaciones intersectoriales de ingresos, afectando en consecuencia la participación de cada sector de actividad en el ingreso interno; altera también la distribución del ingreso entre las remuneraciones del trabajo y la del capital y la empresa. Las causas de este hecho son las siguientes:

a) La participación de las remuneraciones del trabajo en el ingreso neto no es igual en todos los sectores de la actividad económica. En el sector agropecuario las remuneraciones del trabajo representan alrededor del 25 % del ingreso neto generado en el sector, y las del capital y la empresa; el 75% restante. En la industria y los servicios, en cambio, la remuneración del trabajo representa alrededor del 55% del ingreso neto generado en esos sectores, y la del capital y la empresa, el 45% restante. Se comprende, que si se produce una modificación de la estructura de precios, y los sectores de más alta participación del trabajo en el ingreso (la industria y los servicios) transfieren ingresos a otros sectores de menor participación del trabajo en el mismo (la agricultura y ganadería), debe producirse necesariamente una disminución de la participación del trabajo en el ingreso de la economía en su conjunto. Esto ha ocurrido en la Argentina debido a las traslaciones de ingresos de la industria y los servicios al sector agropecuario por la alteración de la estructura de precios producida por la devaluación.

b) Conforme lo revela una investigación reciente antes citada[87], dentro del sector agropecuario, el capital y la empresa tienden a absorber en un primer momento las traslaciones de ingresos recibidas del resto de la economía nacional. Entre 1958 y 1960, por ejemplo, la participación de las remuneraciones del trabajo en el ingreso neto del sector agropecuario disminuyó del 29% al 21%.

87. “La producción, ingresos y capitalización del sector agropecuario... ” op. cit

La experiencia recogida entre 1958 y 1960 parece demostrar que, a través de los factores a) y b) anteriores, la devaluación del peso ha afectado fuertemente la participación de la remuneración del trabajo en el ingreso de la economía en su conjunto. Mientras en 1958 ella representaba el 53,1 % del ingreso neto interno, a partir de 1959 cayó por debajo del 46%. La caída de la participación del trabajo en el ingreso interno ha sido tan intensa a partir de 1958 que esa participación ha descendido al nivel imperante en el quinquenio anterior a la Segunda Guerra Mundial, 1935-1939, cuando la industria y los servicios tenían una importancia relativa inferior a la actual en el conjunto de la economía nacional.

La espiral devaluación - precios - salarios

La devaluación del peso repercute inmediatamente en el nivel general de precios-debido primero, al aumento simultáneo de los precios en pesos de las exportaciones y, segundo, al aumento de los costos de las industrias que utilizan insumos importados.[88]

El aumento de los precios internos de la producción agropecuaria y de las industrias que utilizan insumos importados provoca una caída de los salarios reales debido al incremento de los precios de los artículos de consumo (de origen agropecuario e industrial) adquiridos por los trabajadores. Como consecuencia de la devaluación, los salarios reales cayeron entre 1958 y 1959 en 20%.

La caída de los salarios reales provoca una reacción rápida de los trabajadores, que demandan aumentos de salarios para compensar la disminución de su ingreso. Debe recordarse que en la Argentina el alto grado de organización del movimiento obrero le permite reclamar, desde fuertes posiciones negociadoras, el reajuste del nivel de salarios.[89]

Por otro lado, la contracción del ingreso real de la población trabajadora provoca una caída aún mayor de la demanda de bienes industriales de consumo no esencial, debido a que una proporción creciente del ingreso real es absorbido por el gasto en alimentos y vivienda. Dado el alto grado de concentración de la mayor parte de la producción industrial del país en un número reducido de empresas, el ajuste de la oferta al menor nivel de la demanda se realiza por una reducción de la cantidad producida

88. Teniendo en cuenta la relación entre el tipo de cambio y la estructura de precios es pertinente la siguiente opinión del doctor Julio Olivera: “La solidaridad entre el movimiento de los precios relativos de la agricultura y el nivel de precios monetarios durante la década (1950-1960) puede advertirse a través de los datos estadísticos disponibles”... “Existe perfecta correspondencia entre los altibajos de los precios relativos de la agricultura con respecto a la industria y la aceleración o retardación del nivel general de precios.” Del estudio del autor citado “El caso de la Argentina” en los estudios sobre “Inflación y Desarrollo” preparados por la CEPAL, Santiago de Chile, 1962.
89. En la Argentina un aumento de los precios de exportación tenderá a producir una inflación de costos.” J. R. Hicks, op. cit.

y no por una contracción de los precios.[90] El mayor ingreso real en poder del sector agropecuario no compensa la contracción de la demanda en las masas urbanas debido a la composición del gasto del sector agropecuario. Dada la alta participación de los sectores de altos ingresos (particularmente de los grandes propietarios territoriales) en el ingreso del sector agropecuario, el gasto se desvía del consumo de bienes industriales de consumo durable y no durable hacia el consumo y la inversión suntuaria (por ejemplo, viviendas de lujo) y al atesoramiento de divisas.[91] De esta manera, la devaluación monetaria, la caída de los salarios reales, la contracción de la demanda efectiva y la creciente desocupación de la capacidad insta lada en la industria deben producir una ola de efectos secundarios sobre el nivel de precios y, ulteriormente, una presión creciente sobre la cotización del peso y una nueva devaluación que da lugar a una espiral inflacionaria. Más precisamente a una espiral devaluación- precios-salarios.

La apreciación correcta del papel de la devaluación como el elemento clave de la modificación de la estructura de precios y de la puesta en marcha del proceso inflacionario permite comprender cómo el nivel de precios continúa aumentando aceleradamente en la Argentina a pesar de la contracción de la demanda efectiva y la caída de los salarios reales. Permite evaluar también la real significación de la reciente política de estabilización.

Se comprende que la devaluación, al aumentar el nivel general de precios y poner en marcha los mecanismos inflacionarios secundarios que operan del lado de los salarios y de los precios industriales, debe aumentar necesariamente el nivel de costos y, en consecuencia, las necesidades financieras del sector privado (particularmente en la industria) y los gastos totales del sector público.

Los gastos públicos han aumentado por la imposibilidad de provocar despidos masivos de personal, por los aumentos de remuneraciones provocados por el incremento del costo de la vida y por la imposibilidad de lograr en el corto plazo el autofinanciamiento de los servicios públicos deficitarios. Concurrentemente con estas presiones que tienden a elevar el nivel del gasto del sector público, los ingresos del fisco han permanecido estancados debido, principalmente, a los problemas de la recaudación impositiva derivados de la contracción de la actividad económica interna y las penurias financieras del sector privado. La consecuencia lógica de estos procesos es el aumento continuado del déficit fiscal.

La mayor demanda de medios de pago del sector privado, el creciente déficit fiscal y el aumento de salarios operan en la actualidad como mecanismos de propagación de la presión inflacionaria principal que tiene su origen en la devaluación continuada del

---

90. Véase Julio Olivera, op. cit

91. Un opinante autorizado me informó recientemente (enero de 1963) que debido al exceso de liquidez en el sector agropecuario, producido por la devaluación y la traslación de ingresos a este sector, se habían atesorado en los últimos tiempos 300 millones de dólares que habían sido sacados de la circulación interna.

peso. Al pretender eliminar la incidencia de esos mecanismos de propagación mediante la contracción del crédito al sector privado, la suspensión de descuentos de papeles del gobierno en el Banco Central y la contención de las demandas de los trabajadores, se ha producido una seria penuria financiera en el sector privado, la cesación de pagos del gobierno y una mayor caída de los salarios reales, con el incremento consiguiente de las tensiones sociales. Estos factores han producido, a su vez, una fuerte contracción de la demanda efectiva y una desocupación creciente de la capacidad instalada, lo que ha desencadenado una espiral de deflación real frente al aumento sostenido del nivel de precios.

El impulso inflacionario que tiene su origen en la devaluación del peso es mucho más fuerte que el producido por la expansión autónoma del gasto público, del crédito al sector privado y los aumentos masivos de salarios. Entre 1946 y 1949, en plena política expansiva del gasto público, de dinero barato y de aumentos generales de salarios, el costo de la vida aumentó en 98%. Entre 1958 y agosto de 1962, con una política de restricción del crédito al sector privado, de reducción del déficit fiscal[92] y de contención de las demandas de los trabajadores, el aumento del costo de la vida ha sido de 323%.

Una variante importante, introducida juntamente con la liberalización del régimen de cambios, en enero de 1959, ha sido la obtención de créditos del exterior para habilitar al Banco Central a entrar en el mercado de cambios para defender la cotización del peso.

Como estos acuerdos han sido realizados juntamente con una fuerte devaluación del peso y la consecuente movilización de los mecanismos de propagación antes descritos, la demanda de importaciones tendió a crecer con mucha más fuerza que la efectiva capacidad de importar, con el consiguiente agotamiento de las reservas formadas sobre la base de los créditos externos. La conclusión de esta experiencia ha sido una nueva devaluación, la aceleración de la inflación y el aumento del endeudamiento externo del país. En un sentido general, la experiencia argentina parece revelar la debilidad de los esquemas de estabilización y de liberalización del régimen de cambios cuando ellos son realizados concurrentemente con una fuerte devaluación.

Observaciones finales

En un plano profundo, la política económica reciente tiene dos objetivos principales:

a) Quebrar la espiral devaluación-precios-salarios eliminando los aumentos de salarios. La forma de lograrlo sería creando un desempleo masivo de mano de obra en los centros urbanos, particularmente en el complejo industrial del Gran Buenos Aires.

92. En los últimos tiempos no puede hablarse estrictamente de reducción del déficit sino de incumplimiento del gobierno de parte de sus obligaciones, esto es, de la cesación de pagos. No se reduce el déficit, sino que no se cubren las necesidades de caja de la Tesorería

A pesar de que no existen estadísticas fehacientes sobre el nivel actual de desempleo de mano de obra, informaciones proporcionadas por distintos observadores coinciden en que la misma ha alcanzado ya un nivel desconocido en los últimos lustros y que continúa en aumento. Las fuerzas que actúan en el sentido de aumentar el desempleo operan desde distintos frentes. En primer lugar, la contracción de los ingresos reales de los trabajadores. En segundo lugar, el incumplimiento por parte del gobierno de algunas de sus obligaciones contrajo fuertemente los ingresos reales de los servidores públicos y, a través de las dificultades de las empresas que operan con el gobierno, ha contraído también el nivel de ingresos de los factores de la producción empleados en estas empresas. Se produce así una contracción de la demanda efectiva que repercute, en primer término, sobre la demanda de productos industriales, creando, consecuentemente, una desocupación creciente de la capacidad instalada en la misma. Según un observador autorizado, la industria metalúrgica está trabajando actualmente a un 50% de su capacidad productiva. La contracción industrial genera, a su vez, una nueva ola de desocupación de mano de obra y de la demanda efectiva. De no rectificarse la tendencia, es previsible que la espiral deflacionista sólo se detendrá una vez que se haya producido una fuerte reducción del nivel de ingreso de la economía, de los salarios reales y de la ocupación de los factores de la producción.

b) Reponer las actividades agropecuarias exportadoras en el lugar clave que ocuparon hasta 1930. La devaluación, con la traslación consiguiente de ingresos al sector agropecuario, es el mecanismo por el cual se procura estimular la producción rural. La experiencia desde 1950 revela, sin embargo, que la mejora de las relaciones de precios de la producción agropecuaria no produce el esperado aumento en el volumen de la producción y en las exportaciones. Desde 1953 (cuando la producción rural se recupera de la grave sequía de los años anteriores) hasta 1960 el volumen físico de la producción agropecuaria permaneció prácticamente estancado. Pero tomando las cifras por habitante se registra una caída del 13% del volumen físico de la producción agropecuaria entre 1953 y 1960.

La reposición del sector rural en su papel tradicional hasta 1930 tropieza con obstáculos insalvables. En primer lugar, la demanda mundial de productos agropecuarios ha dejado de tener definitivamente un carácter expansivo y, en consecuencia, la Argentina no puede, dentro de lo previsible, volver a impulsar su desarrollo sobre la base de exportaciones crecientes de productos agropecuarios. Las tendencias al autoabastecimiento en el Mercado Común Europeo, Inglaterra y los Estados Unidos, que constituyen los grandes mercados consumidores de productos agropecuarios, agudizan aún más la natural tendencia de la demanda de productos agropecuarios a crecer más lentamente que el ingreso de esos países. En otros términos, es inconcebible apoyar cualquier política de desarrollo de la Argentina sobre la base de la recuperación del tradicional papel dinámico de las exportaciones. Es lógicamente conveniente aumentar las exportaciones rurales, pero éstas no volverán a cumplir el papel que

desempeñaron desde 1860 hasta 1930.[93]

En segundo lugar, el régimen de tenencia de la tierra constituye un obstáculo fundamental para el aumento de los rendimientos por hectárea mediante la tecnificación de las explotaciones rurales. Dado el comportamiento de los grandes propietarios territoriales, que habitualmente no responde a la conducta empresarial esperada, y el desinterés de los arrendatarios en realizar mejoras permanentes en las explotaciones, la mejora de los precios reales de la producción agropecuaria de la zona pampeana y los mayores ingresos de los productores no se materializan en mayores inversiones y en un incremento de la producción. El régimen de tenencia de la tierra explica, en gran parte, el estancamiento de la producción rural a partir de 1950, a pesar de las transferencias de ingresos al sector rural.[94]

El reajuste estructural buscado y la ruptura de la espiral devaluación-precios-salarios mediante la creación de un desempleo masivo de la mano de obra tropieza con graves obstáculos. Alrededor del 75% de la fuerza de trabajo en la Argentina está ocupada en la industria, y los servicios, y una proporción similar de la población habita en los centros urbanos. Por otro lado, la experiencia histórica del país y de otras economías revela que el traslado de población de la actividad agropecuaria a las ciudades y a las ocupaciones industriales y los servicios es un proceso irreversible. Se comprende, pues, que la tentativa de crear desempleo en las ciudades y, eventualmente, de trasladar mano de obra al campo sea una empresa muy difícil. Por otra parte, dadas las características del sector rural y las tendencias de la demanda de productos agropecuarios antes apuntada, las actividades agropecuarias no podrán absorber contingentes cuantiosos de mano de obra, salvo que se contemple una caída radical de las remuneraciones reales de la población trabajadora.

En la práctica, la política económica reciente tiene una sola salida posible: la eventual creación de condiciones revolucionarias en el país como consecuencia del permanente empeoramiento de las condiciones de vida de las poblaciones urbanas. La

---

93. Independientemente de la posible elevación de las exportaciones agropecuarias, el futuro desarrollo del sector rural del país se apoyará básicamente en la expansión de la demanda interna, que depende, a su vez, del ritmo de desarrollo económico. La situación difiere, por lo tanto, de la existente antes de 1930. En el quinquenio 1925-29 el país exportaba el 70% de la producción rural originada en su zona pampeana. La proporción ha caído en años recientes al 30 % y presumiblemente tenderá a decrecer. La llamada "revolución tecnológica en el campo" depende del desarrollo del conjunto de la economía, no sólo porque ésta debe proporcionar su principal demanda, sino, también, porque debe suministrarle las máquinas, equipos e "insumos tecnológicos" indispensables para elevar los rendimientos por hectárea. A su vez, la superación del largo estancamiento de la producción agropecuaria de la zona pampeana constituye uno de los elementos básicos de la dinamización del desarrollo argentino.

94. Otros factores que han influido en este sentido han sido el carácter errático del estímulo de la mejora de precios (inevitable dada la estructura del sector industrial y la organización del movimiento obrero) y la creciente insuficiencia del capital de infraestructura/particularmente caminos y energía.

absoluta falta de horizontes nacionales y de perspectiva de mejora de las condiciones de vida de la población de la política económica reciente explica, en gran parte, la actual crisis política e institucional del país.

En otro trabajo[95] he tenido oportunidad de explorar con mayor detenimiento los problemas actuales del desarrollo económico del país y el posible rumbo de una política económica destinada, en primer término, a recuperar el nivel de empleo y de ingresos reales y, en segundo lugar, a promover la integración de la estructura económica del país mediante la expansión de las industrias de base, del capital de infraestructura y el desarrollo del interior.

Es inconcebible el logro de la estabilidad monetaria fuera del marco de un programa de desarrollo y de la recuperación del pleno empleo. La principal debilidad del actual esquema de estabilización radica en el desconocimiento del hecho fundamental: que la condición básica de la estabilidad monetaria es la estabilidad institucional y política. En la medida en que el empeoramiento de las condiciones de vida de las poblaciones urbanas y el proceso de desarticulación industrial agudizan las tensiones sociales y políticas, más se aleja al país de la estabilidad monetaria, de la integración de su estructura económica y de la aceleración de su desarrollo.

95. La economía argentina, México, Fondo de Cultura Económica, 1963.

TECNOLOGÍA Y POLÍTICA ECONÓMICA EN AMÉRICA LATINA (1974)

Prefacio

Hasta tiempos recientes, la tecnología no recibió un tratamiento explícito entre los factores claves del desarrollo latinoamericano. En la mayor parte de las tres décadas transcurridas desde el fin de la Segunda Guerra Mundial, los temas centrales del análisis y las políticas económicas fueron la industrialización sustitutiva de importaciones y el papel declinante del sector primario en la formación de pagos externos y el crecimiento. En torno de las transformaciones de las economías latinoamericanas, la atención del análisis se centró en los problemas de la inflación generados por esas transformaciones, la planificación como instrumento de racionalización de la conducción económica y la formación de un mercado regional ampliado para ensanchar las fronteras del proceso sustitutivo.

En los últimos años, en cambio, surge la variable tecnológica como uno de los factores claves del desarrollo, que merece la atención explícita de los responsables de la formulación de las políticas económicas y de los analistas del proceso. Los avances realizados en poco tiempo en el conocimiento de las condiciones en la transferencia de tecnología desde los países centrales y en las vinculaciones entre la variable tecnológica y el desarrollo, son realmente notables. Esos avances han dado lugar a una de las aperturas más fecundadas del análisis económico y de mayor significación operativa para la formulación de políticas. Las causas de este rápido surgimiento de la variable tecnológica pueden atribuirse a dos factores principales: la crisis del modelo sustitutivo de importaciones y la creciente concentración del tráfico internacional de tecnología en el seno de las grandes corporaciones multinacionales, como un flujo entre matrices y subsidiarias.

La identificación de la variable tecnológica aparece como un importante subproducto de la teoría de la dependencia. Pero este es un marco estrecho para la profundización del análisis del problema. La tecnología se inserta en las estructuras de dominación vis à vis los países centrales pero, también, en los factores internos vinculados con la movilización de recursos y la distribución del poder y el ingreso.

Las condiciones para acrecentar la incorporación de tecnología y adecuarla a las demandas de desarrollo acelerado independiente y de participación social, se han enriquecido sustancialmente en los últimos años. En el plano internacional deben computarse factores como la ampliación de las fuentes de recursos financieros y tecnológicos (vinculada con la formación de varios grandes centros de poder económico) y la consolidación de las orientaciones nacionalistas en los países del Tercer Mundo. En el plano interno, la creciente complejidad de las estructuras productivas ha generado una mayor capacidad de crear y asimilar tecnología.

La convergencia de los cambios en los planos internos e internacional tiende a fortalecer la posición negociadora de los países latinoamericanos, a enriquecer las opciones con que cuentan y a ampliar y profundizar el frente de desarrollo tecnológico. Si se define la dependencia como la ausencia de alternativas y la existencia de una sola posibilidad para el desarrollo de cada actividad concreta, probablemente pueda

afirmarse que ella se está desintegrando rápidamente. Las opciones son cada vez mayores y el entorno internacional cada vez más rico en posibilidades para redefinir las bases del proceso de transferencia de tecnología desde los países centrales y, simultáneamente, articular esa transferencia con la movilización del potencial interno de cambio tecnológico.

En este trabajo se insiste permanentemente en el criterio de que el núcleo de desarrollo tecnológico acelerado independiente descansa en la capacidad interna de transformación y que el contexto externo no presenta obstáculos insalvables a ese objetivo. El problema radica en quebrar las bases de la dependencia externa pero, esencialmente, en transformar las estructuras internas que constituyen un obstáculo a la movilización de recursos y a la redistribución del poder y el ingreso. Desde este punto de vista, el desarrollo tecnológico se define en el plano político interno de cada país.

De allí una de las mayores dificultades que enfrentan los responsables de la formulación de planes y política de ciencia y tecnología. Los objetivos que persiguen dependen sólo en parte, y probablemente en mínima parte, de los instrumentos de acción directa que controlan. Si es cierto, por ejemplo, que un obstáculo fundamental al desarrollo tecnológico es la debilidad de la demanda de conocimiento derivada de las estructuras de subdesarrollo y de control foráneo de los sectores dinámicos, entonces no es posible el desarrollo tecnológico sin insertarlo en un desarrollo profundo de transformación y de control nacional del sistema productivo. El desarrollo tecnológico pasa a depender, entonces, del régimen de inversiones extranjeras, de la política de transformación agraria, de la formación de recursos humanos y de otras decisiones en los planos macroeconómico y sectoriales que incluyen, pero exceden, la variable tecnológica.

Lo dicho no implica que la política tecnológica es inevitablemente un componente pasivo de las políticas de desarrollo económico y social. Por el contrario, aquélla debe contribuir a inventar el futuro y a computar el impacto esperado del desarrollo tecnológico como agente decisivo del cambio económico y social.

Cuenta, además, con herramientas propias y objetivos explícitos que deben integrar necesariamente los planes y las políticas de desarrollo global. En las condiciones actuales, ignora la variable tecnológica, sería como "pretender representar a Hamlet sin el Príncipe de Dinamarca".

En este trabajo, se formulan algunas reflexiones sobre la experiencia latinoamericana en el campo del desarrollo tecnológico.

Se procura, al mismo tiempo, identificar algunos de los problemas que enfrenta la formulación de planes y políticas de ciencia y técnica en el marco de la política económica y de los planes de desarrollo. Pretende, solamente, aportar algunas conclusiones recogidas de la propia experiencia en la conducción de la política económica de la Argentina y de las reflexiones sobre el tema.

Con este objeto se utilizan aquí tres trabajos preparados en torno de estas cuestiones. Uno de ellos fue presentado en la reunión de CACTAL celebrada en Brasilia en mayo de 1972 y se ocupa de las relaciones entre las industrias intensivas en

investigación y desarrollo tecnológico.[96] Otro fue elaborado por encargo de la Junta del Acuerdo de Cartagena para explorar las posibilidades de utilizar el poder de compra del sector público como instrumento de desarrollo e integración[97]. Finalmente, el tercer trabajo fue presentado al III Seminario Metodológico sobre Planificación de la Ciencia y la Tecnología en la América Latina organizado por el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas de Venezuela y el Programa Regional de Desarrollo Científico y Tecnológico de los Estados Americanos, realizado en Caracas en mayo de 1974.[98] En este último trabajo se procuró vincular la formulación de planes y políticas de ciencia y técnica con su correspondientes en el plano económico y social.

El volumen incluye, además, un breve capítulo introductorio en que se procura presentar una perspectiva global de los vínculos entre la tecnología y el desarrollo en la formación histórica de las economías latinoamericanas. Como siempre, es prudente formular la salvedad acerca de la disparidad entre las diferentes experiencias en América Latina. Poca duda cabe, sin embargo, que el conjunto de la experiencia latinoamericana sigue siendo una de las fuentes más ricas de sugestiones y aperturas para cada uno de nuestros países.

Capítulo IV: políticas de desarrollo científico tecnológico

En el marco económico y social la planificación, formulación y ejecución de políticas de ciencia y técnica persiguen tres objetivos fundamentales:

a) Expandir la demanda;
b) orientar esa demanda hacia adentro, y
c) expandir la oferta e integrar crecientemente la importación, asimilación y creación de tecnología con el sistema productivo.

Las políticas destinadas a satisfacer el primer objetivo pueden definirse como implícitas en cuanto dependen de un ámbito de decisión más amplio y que incluye el del desarrollo científico tecnológico. La aceleración de la tasa de crecimiento y del ritmo de transformación estructura; el desarrollo de las Industrias intensivas de investigación; la modernización de la agricultura de subsistencia; la absorción de las actividades urbanas marginales en servicios y sectores productores de bienes de mayor productividad; la elevación de la tasa de acumulación de capital, son elementos integrantes del proceso de

96. Incorporación, adaptación de tecnología en una estrategia de desarrollo económico de América Latina. Conferencia especializada sobre la aplicación de la ciencia y la tecnología al desarrollo de la América latina (CACTAL). Brasilia, 12 al 19 de mayo de 1972.
97. Utilización de la demanda de los gobiernos en beneficio de la producción subregional. Junta del Acuerdo de Cartagena. Lima, mayo de 1972.
98. Políticas y planes de desarrollo científico-tecnológico. Caracas, mayo de 1974.

desarrollo económico y social se expanden la demanda de ciencia y técnica. De hecho, no podría concebirse una política en este campo fuera del marco de la expansión y la transformación estructural del sistema económico-social, incluyendo los términos de su inserción en la economía mundial. Del lado de la expansión de la demanda, puede concebirse que la rebaja de los costos de la tecnología aumenta el poder adquisitivo de los usuarios y tiende a expandir su demanda real. las medidas con este objetivo, como las referidas a la rebaja de costos de la tecnología importada, entran en el campo de las políticas explícitas directamente vinculadas al campo científico-tecnológico.

El segundo objetivo consiste en orientar crecientemente la demanda hacia adentro para elevar la participación de la oferta local en el abastecimiento de la demanda global de ciencia y técnica. Este objetivo puede definirse en términos de sustitución de importación de tecnología. Las políticas en este campo son eminentemente explícitas y sus instrumentos principales son el régimen de importación de tecnología, el tratamiento de las inversiones extranjeras directas, la política de compras estatales y el sistema de información.

Finalmente, la expansión de la oferta se refiere a la tecnología importada y la producida por el sistema científico-tecnológico interno. En las condiciones contemporáneas ambas fuentes de la oferta están indisolublemente asociadas. La importación constituye una vía insustituible de acceso al conocimiento generado en los países centrales y, al mismo tiempo, debe ser utilizada como una palanca de fortalecimiento de la capacidad interna de asimilar y crear tecnología. Esta capacidad interna descansa, a su vez, en los recursos humanos disponibles, la flexibilidad de la estructura institucional y la vinculación entre la oferta de conocimientos y el sistema productivo. Esta integración se refleja en los vínculos establecidos al nivel de la firma y en la formulación y ejecución de proyectos y programas específicos para la aplicación de innovaciones y del conocimiento disponible a la solución de problemas concretos del sistema económico y social.

Régimen de importación de tecnología

El régimen de importación de tecnología se apoya en la legislación de propiedad industrial, el registro de contratos y licencias, los procedimientos de desagregación de tecnología importada y el sistema de búsqueda internacional.

1. Legislación de la industria

Existe un consenso generalizado en los países de América Latina y otras áreas del desarrollo de que las legislaciones en materia de propiedad industrial y la adhesión a convenios internacionales, como la Unión de París, no responden a sus intereses nacionales. Dice Salgado esa legislación "no ha servido para estimular la inventiva y la innovación en los países no desarrollados y su función principal ha sido consagrar un monopolio tecnológico parte de los países industrializados" (28). El tema ha sido objeto

de un amplio debate internacional en los últimos años y fortalecido el criterio de que "los sistemas de patentes no se han creado en interés del inventor, sino de la economía nacional. Las normas disposiciones de los sistemas de patentes no están regidos por el derecho civil o el derecho común, sino por el de la economía política".

Este tipo de enfoque se está difundiendo en América Latina y su puesta en práctica constituye un requisito previo a una reforma de los regímenes y prácticas de importación de tecnología en el marco de las políticas nacionales. En el caso de Brasil, la ley de 1970 que creó el Instituto Nacional de Propiedad Industrial (INPI), sobre la base del viejo Departamento de Propiedad Industrial, se apoyó en el carácter prioritario de los aspectos económicos sobre los jurídicos en materia de propiedad industrial, y en la condición de la patente, como vehículo de información tecnológica, de bien económico y no esencialmente intelectual, se participa en el mercado y está sujeto a las leyes económicas.

En el Grupo Andino, la Decisión 24 establece un conjunto de normas que afecta al régimen de propiedad industrial como la obligación del registro de todo contrato de patentes y marcas, la prohibición de varias cláusulas restrictivas en dichos contratos, la autorización a la Comisión para decidir la abolición del sistema de patentes en los sectores en que ellos pareciera conveniente y la creación de una Oficina Regional de la Propiedad Industrial. En la propuesta de la Junta del Acuerdo de Cartagena sobre la misma materia se proponen cambios en la tradicional legislación sobre patentes, la abolición del monopolio de importaciones por parte del titular de la patente; fijación un plazo máximo de 10 años para la validez y caducidad a los 5 años si ella no fuera adecuadamente explotada en el país; el establecimiento de licencia obligatoria a los 5 años (3 si no fuera debidamente explotada) de concedida la patente, lo que pone fin al privilegio del monopolio; dar al titular la responsabilidad de la prueba de la explotación de la patente y evolución de esta para productos farmacéuticos, limitándose exclusivamente a los procesos.

En el caso de Brasil la exclusión del derecho de patentabilidad abarca, entre otros, los productos químico-farmacéuticos y alimenticios y sus procesos; las variedades o especies de microorganismos; sistema programaciones y todo lo referido a la transformación del núcleo atómico.

Los ejemplos dados ilustran la tendencia predominante en la América latina para poner la legislación de propiedad industrial al servicio del desarrollo de los países del área. Sostiene Salgado que "en rigor, los únicos límites a una reforma de fondo del sistema están dados por el grado en que un país o un grupo de países está dispuesto a correr el riesgo de un conflicto con los círculos interesados en su preservación tanto en las naciones industriales como los propios países en desarrollo, círculos que son sin duda activos y poderosos." En el contexto de las consideraciones formuladas en otra parte, puede suponerse que las restricciones externas de la reforma sean menos inflexibles de las asentadas en los grupos internos asociados a la situación vigente en la materia.

Entre las experiencias internacionales ilustrativas de los beneficios que pueden obtenerse de la reforma del régimen de patentes figura el desarrollo de la industria

farmacéutica en Italia realizado al amparo de la no patentabilidad. En ese país desde 1939 no se reconoce la patentabilidad de productos y de procesos farmacéuticos. Razones éticas (la prioridad la salud) justificaron en su momento la decisión que respondió a los objetivos autárquicos de la política y económica de la época. En vísperas de la Segunda Guerra Mundial, Italia necesitaba independizarse de los monopolios de las potencias aliadas, estrechar vínculos con las firmas alemanas y respaldar la industria nacional.[99]

En Italia, con posterioridad a la guerra, se mantuvo el sistema de no patentabilidad dándolo en los requerimientos del sistema de seguro médico y las necesidades del desarrollo industrial.

Sobre la base del régimen de no patentabilidad Italia desarrolló una industria farmacéutica integrada productora de materias primas y productos activos y no sólo confeccionadora de productos. Es interesante observar que, desde su inicio, el régimen no desalentó la entrada de inversiones privadas directas del exterior. Antes y durante la guerra fueron capitales alemanes y suizos, posteriormente capitales de origen norteamericano.

En plazos relativamente breves la industria italiana llegó a producir prácticamente todas las materias primas o principios activos de la farmacopea mundial. Inclusive se registraron avances originales con la elevación de la potencialidad terapéutica de los productos. El sistema de copia industrial se constituyó en la vía de incorporación de tecnología del exterior sobre la base de una dotación mínima y eficiente de biólogos, microbiólogos, químicos y especialistas en síntesis de productos químicos capaces de invertir la tecnología, es decir, descubrir a partir del análisis del producto el proceso a través del cual se puede llegar a éste; es decir, el componente medular de la tecnología. A pesar de los problemas a que se hará referencia enseguida, los precios internos de Italia y los de exportación resultan menores que en otros países con patentabilidad de productos y/o procesos.

La experiencia italiana permite extraer dos conclusiones. La primera, el impacto positivo del régimen de no contabilidad de productos y procesos farmacéuticos en el desarrollo de una industria nacional integrada en ese sector. La segunda, la esterilización de parte importante de esos frutos por la entrada indiscriminada de capitales extranjeros y la no racionalización de los sistemas de marca y de propaganda.

Los frutos del régimen de no patentabilidad fueron en gran parte frustrados por la entrada indiscriminada de capital extranjero (incluyendo la compra de empresas locales existentes) plano racionalización de los sistemas de marca y de propaganda.[100]

En 1966, casi el 90% de las ventas en el mercado interno eran realizadas por

---

99. Poco tiempo después los Estados Unidos adoptaban medidas similares: expropiar como propiedad enemiga patentes farmacéuticas italiana y alemana que fueron libremente utilizadas por la industria norteamericana. La referencia es importante para explicar la vinculación entre el régimen de la propiedad industrial y los objetivos nacionales.

100. En 1964 se estimaba que los gastos de propaganda eran casi 7 veces mayores que los d iinvestigación y desarrollo (22, pág. 72).

empresas con un capital mayoritariamente extranjero. Eso permitió regular el papel disruptivo de empresas italianas en el cartelizado mercado mundial de productos y procesos farmacéuticos. El creciente control extranjero de la industria permitió el acceso a sistemas de distribución ya establecidos y asegurar volúmenes de venta y el control de mercados. La racionalización de la producción con criterios monopólicos produjo la supresión de la producción interna de algunas materias primas y la clausura de laboratorios innecesarios en la estrategia de las corporaciones multinacionales. La extranjerización de la industria sustituyó el control de ésta mediante el régimen tradicional de patentes.

Esta larga referencia a las conclusiones de un informe de la Junta del Acuerdo de Cartagena tiene el propósito de enfatizar la indispensabilidad de integrar los diversos instrumentos de la política de importación de tecnología para lograr un avance sistemático en el desarrollo científico-tecnológico y la ampliación del área de autonomía de un país.

2. Registro de contratos y licencias

El registro obligatorio de contratos y licencias de venta de tecnología y uso y explotación de patentes y marcas se ha difundido en los últimos años en el ámbito latinoamericano. La reciente ley mexicana en la materia es un buen ejemplo de los objetivos perseguidos y los instrumentos utilizados. La ley establece la obligatoriedad del registro de todo operación que implican a venta de tecnología o de uso de patentes y marcas bajo la forma de suministro de tecnología no incorporada (planos, diagramas de producción, etc.), provisión de ingeniería básica y de detalle para la ejecución de instalaciones o la fabricación de productos; la asistencia técnica; concesión de uso o autorización de explotación de marcas, patentes de invención, de mejoras, modelos y dibujos industriales. Se crea al efecto un Registro Nacional de Transferencia de Tecnología, que opera en vinculación con la Secretaría de Industria y Comercio. La validez legal de los contratos depende de su inscripción y la misma condición debe cumplirse para gozar de los beneficios de las diversas disposiciones de fomentos existentes. La ley establece los casos en que no se aceptará el registro y ellos incluyen una larga nómina dentro de la cual se destacan aquellos contratos que contengan normas restrictivas en materia de exportaciones; investigación y uso de componentes tecnológicos locales; la atadura a la compra de equipos e insumos de fuente determinada y las normas de competencia. Queda excluida de la obligatoriedad del registro la tecnología incorporada en bienes de capital y normas y especificaciones necesarias para las reparaciones o emergencias en ciertas condiciones.

En el Grupo Andino se prevé, en el marco de la Decisión 24, un régimen de registro obligatorio con participación de las oficinas nacionales competentes que persiguen los mismos objetivos básicos de la comentada ley mexicana y las vigentes en otros países.

El registro obligatorio cubre uno de los campos fundamentales dentro de un régimen orgánico de importación de tecnología y de desarrollo del potencial científico-

tecnológico interno. Por un lado, aumenta la información disponible y explicita las condiciones de los contratos en términos directos e indirectos. Por otro, prohíbe la incorporación de cláusulas restrictivas en aquellos que constituyan elevados costos indirectos, que son de práctica generalizada en los contratos de venta de tecnología y de uso de marcas y patentes en la América latina. Los instrumentos positivos para imponer la obligatoriedad del registro son decisivos: la vinculación con la vigencia legal de los contratos y la posibilidad del acogimiento a la legislación de fomento.

La información que surge del registro es de enorme valor para apreciar la naturaleza de las corrientes de tecnología importada. En el caso de la Argentina se ha encontrado, por ejemplo, que el 60% de las contrataciones de tecnología con el exterior tienen por objeto principal adquirir la autorización por el empleo de marcas extranjeras. Frecuentemente, los contratos no implican la transferencia de tecnología y tienen el propósito de emplear en el mercado el prestigio de marcas originales de los países centrales.

De este modo, el pago de regalías no está justificado por una incorporación real de tecnología sino que implica un costo adicional del llamado efecto de demostración para los países periféricos. Según un estudio del Instituto Nacional de Tecnología Industrial, la diversificación de marcas tiene consecuencias directas de la eficiencia de la producción, al desarrollarse un mayor número de productos que los que permite la dimensión del mercado argentino.

Según la misma fuente, este proceso tiene consecuencias sociales negativas ya que se da fundamentalmente en productos de consumo masivo, cuyas necesidades se generan por medio de publicidad. Así se pagan grandes sumas en concepto de regalías por marcas en golosinas, vestimenta, cosméticos, artefactos eléctricos, bebidas, etc. Esto distorsiona el sistema de precios relativos del mercado elevando los correspondientes a las marcas de prestigio internacional. De este modo, productos perfectamente sustitutivos entre sí se pagan a precios altamente diferenciados, según la marca que los presenta.[101]

Además, el aumento de los precios de los productos que trae aparejado el pago de regalías por marcas, se manifiesta en artículos de importancia social como son los medicamentos. En este caso particular, la sesión de marcas impuestas en el mercado internacional es uno de los principales ítems de las contrataciones. Otra característica que surge de los contratos estudiados por el INTI es la predominancia de los contratos que versan sobre la introducción de productos nuevos acompañados generalmente por el proceso correspondiente. Se trata del mismo fenómeno se ha reflejado en la sobreabundancia de marcas.

Información como la comentada contribuye a la formulación de una política de

101. En la política brasileña, el registro de contratos para uso de marcas se vincula con los compromisos de exportación que asume el contratante local. (Referencia formulada al autor por Jorge Sabato.) Esto puede compensar parte de los costos mencionados en el texto.

adecuación de las importaciones de tecnología a las necesidades del desarrollo nacional. El registro, por otra parte, es un paso previo a otro componente esencial de un régimen orgánico de importación de tecnología: la desagregación de la tecnología incorporada. Como en los casos de Brasil y Japón, el proceso de desagregación está íntimamente vinculado al registro de los contratos de compra de tecnología y de uso de patentes y marcas.

3. Desagregación de tecnología

En otra parte de este informe se destacó el papel central de la desagregación de tecnología en sus componentes medulares y periféricos. La experiencia japonesa es de gran interés también en este campo y, dentro de América latina, la de Brasil es una de las más significativas. No es extraño que así sea. Se cumplen en esos países, salvando las distancias entre los niveles relativos de desarrollo tecnológico y económico, dos condiciones básicas para un proceso efectivo de desagregación de tecnología importada. Por una parte, prácticas administrativas eficientes. Por otro, un tamaño de mercado, diversificación de la estructura productiva interna inmadurez del sistema científico-tecnológico suficiente como para aprovechar los beneficios de la desagregación.

Lo dicho implica que las políticas operativas deben ser suficientemente realistas, esto es, computar las características de la situación interna de cada país para evitar esquemas más fantasiosos y lograr que el proceso de desagregación se integre efectivamente con la capacidad productiva y tecnológica internas. Una segunda consideración se refiere a la conveniencia de emplear una dimensión temporal que permita ir ampliando por etapa el proceso de desagregación y de integración con la capacidad interna de asimilación y creación de tecnología. En este sentido, es pertinente el esquema propuesto por la Junta del Acuerdo de Cartagena.

Las políticas de desagregación tienen consecuencias profundas a diversos niveles. Ya han sido señaladas las vinculadas a la articulación de la importación de tecnología con el desarrollo de la capacidad interna de asimilación y creación.

Además, la información que surge del proceso de desagregación abre perspectivas operativas, por lo menos, en tres campos adicionales:

a) la planificación de la importación de maquinarias, equipos e insumos necesarios de manera generalizada para el desarrollo de varios proyectos dentro de un mismo sector o de varios sectores;

b) la planificación de la producción interna para abastecer maquinarias y equipos e insumos para proyectos en los cuales se incluye tecnología importada; y

c) la concertación a niveles regional o subregional de políticas tendientes a cumplimentar en nivel multinacional las posibilidades contenidas en los campos a) y b) anteriores.

Con respecto a la capacidad de los países latinoamericanos de absorber el proceso de desagregación de tecnología deben mencionarse dos instrumentos específicos. Su importancia será tanto mayor cuanto menor sea aquella capacidad de absorción, es

decir, menor el nivel de desarrollo, diversificación estructural y madurez del sistema científico-tecnológico para operar en un amplio frente. Los instrumentos son:

a) Utilización de la asistencia técnica de los proveedores de equipos y tecnología para proceder a realizar el proceso de desagregación. Esto es particularmente factible en el caso de grandes proyectos industriales y de infraestructura en que existe competencia entre múltiples proveedores del exterior. Estos proyectos generalmente se licitan y puede incluirse, en las condiciones de los pliegos, la necesidad de desagregar la tecnología que se ofrece y de proponer la máxima participación de proveedores locales de bienes de capital e insumos y de tecnología (no sólo para las periféricas sino también para las medulares). En un cierto sentido, se trataría de integrar convienen y tecnología importada y local dos de los vértices del triángulo definidos por Sábato y Botana, esto es, el vértice producción y el tecnológico. Esto sólo es posible en la medida que el tercer vértice, el sector público, establezca las reglas de juego adecuadas.

b) Formulación y ejecución de proyectos y programas específicos de desagregación de tecnología al nivel de empresas mediante el fortalecimiento de sus cuadros técnicos con el correspondiente apoyo del sector público. Este instrumento es particularmente viable en el caso de las empresas públicas y de las privadas que operan en las industrias intensivas de investigación. en el programa de desarrollo tecnológico propuesto por la Junta del Acuerdo de Cartagena se menciona explícitamente este instrumento (32).

Pueden distinguirse tres modelos básicos para el funcionamiento del sistema de desagregación de tecnología:

a) complementación entre el sector privado y público;

b) hotel preponderante de las empresas individuales; y

c) a través de las empresas públicas bajo un proceso de planificación centralizada.

En el primer caso, un estudio de la JUNAC incluye al Japón. Al mismo caso puede agregarse a la experiencia brasileña. En el segundo a Yugoslavia y el tercero a los países de Europa Oriental.

El primer caso es probablemente el de mayor relevancia para la experiencia latinoamericana. Dentro de los procedimientos establecidos en Japón, se observa que una firma japonesa que decida importar tecnología debe presentar una solicitud al Ministerio de Finanzas y al Ministerio competente en el área, normalmente el Industria y Comercio (MITI), con toda la información necesaria para identificar la tecnología y su costo, el proyecto de contrato, los servicios de ingeniería y de asistencia técnica, y el proyecto industrial del cual forma parte la tecnología importada con su evaluación técnica y económica. Los técnicos del MITI analizan la solicitud y formulan la evaluación técnico económica del proyecto, los términos restricciones del contrato de licencia y opinan sobre la desagregación de la tecnología propuesta en sus componentes de ingeniería básica vinculados a la tecnología medular y la ingeniería de detalle vinculada a la tecnología periférica identificando, en ambos casos, los servicios pueden

ser prestados localmente.

Este proceso se realiza en estrecha consulta entre los técnicos del gobierno, la empresa interesada y las firmas de ingeniería japonesas. La importancia de este régimen para el desarrollo tecnológico del Japón surge de su eficacia operativa intrínseca y de su integración con el régimen de inversiones extranjeras (con la preferencia explícita a las firmas locales). No es concebible el desarrollo japonés y su área de autonomía en el plano internacional sin la gravitación dominante de los intereses locales y, en primer término, en las industrias intensivas en investigación. Sobre la vinculación entre el sector público y privado, un analista destaca "el peculiar compañerismo existente entre la industria privada y el gobierno. Esta armonía es, en cierta forma, resultado de tradiciones históricas y, tal vez en mayor grado, un reflejo del sistema social del Japón. Uno de sus principales rasgos es la congruencia entre los objetivos del gobierno (y sus políticas tecnológicas) y aquellos y la industria privada. Esta coyuntura, sintetizada en una común con presión de los intereses nacionales no evita, desde luego, los conflictos entre las firmas privadas y los departamentos gubernamentales, aunque dichos conflictos entre las firmas privadas y los departamentos gubernamentales, propenden a ser menos agudos que en la mayoría de los países industrializados". Con la excepción de la reciente experiencia de Brasil, difícil encontrar en América latina una articulación semejante entre los sectores público y privado.

En Brasil el proceso de desagregación de tecnología está básicamente a cargo de la Secretaría de Información y Transferencia de Tecnología de INPI. La Secretaría analiza las solicitudes prestando especial atención a la existencia de tecnología en el país, condiciones del comprador, la situación dentro del sector en que se ubica la solicitud y las condiciones de negociación (costos, plazos, etc.). Para el análisis se recurre a la información que surge de las demandas del sector privado y de los programas del sector público, a los conocimientos disponibles en el Sistema Nacional de Información Científica y Tecnológica, en el sector privado y en el sistema financiero del país. Este proceso es potencialmente muy rico en resultados en términos de desagregación de la tecnología importada en sus componentes medulares y periféricos y la identificación de la posibilidad de integración de la oferta local de bienes de capital, insumos y tecnología en proyectos con participación de tecnología importada. Entre otros aspectos, la experiencia brasileña difiere de la japonesa en cuanto a la ubicación de las empresas extranjeras en el proceso de transferencia de tecnología. Las políticas de Brasil se orientan a regular el comportamiento de estas empresas en áreas como las condiciones de importación de tecnología y participación de las exportaciones en su producción total, antes que en la restricción lisa y llana de acceso como en el caso japonés. Asimismo, la estrategia brasileña enfatiza el respaldo al desarrollo tecnológico de las firmas locales (incluyendo las muy importantes ubicadas en el sector público) y la promoción de la asimilación y la creación de tecnología en áreas prioritarias del desarrollo nacional. La ubicación de las subsidiarias de corporaciones multinacionales abre una incógnita en cuanto a la viabilidad futura de la ampliación del área de autonomía del desarrollo tecnológico del país y de su inserción en el comercio mundial de manufacturas.

Los otros modelos de importación de tecnología tienen menor relevancia para América Latina. En los países de Europa oriental el relativo aislamiento con respecto a los países exportadores de tecnología y el carácter público de todo el sistema productivo, limitan la posibilidad de obtener experiencias con vigencia en la realidad latinoamericana aunque casos, como el de la industria de maquinarias-herramientas en Checoslovaquia, ofrecen conclusiones interesantes. En cuanto al modelo de descentralización del proceso de desagregación de tecnología al nivel de las empresas, como en la experiencia yugoslava, el mismo presenta ventajas de flexibilidad operativa pero ciertas restricciones en términos de pérdida de autonomía global del sistema por la integración excesiva de firmas locales y extranjeras y la dificultad de proyectar, a partir del proceso de desagregación, políticas sectoriales de desarrollo industrial.

Conviene insistir en el hecho de que, en última instancia, la repercusión del proceso de desagregación de la tecnología importada depende de su articulación con el desarrollo global del sistema productivo y científico-tecnológico. Por ejemplo, la información obtenida al nivel de proyectos individuales debe posibilitar la sustitución de tecnología importada al nivel sectorial para cubrir demandas de otros proyectos en el mismo campo y desarrollos futuros. La validez del proceso de desagregación surgirá de la ampliación del componente tecnológico interno a través de la asimilación y adaptación de la tecnología importada y la participación creciente de tecnologías medulares creadas internamente.

4. Búsqueda internacional

La búsqueda internacional es el cuarto componente del régimen de importación de tecnología. La definición implica, en sí mismo, un cambio de actitud frente al procesos de importación de tecnología. Tradicionalmente, los países latinoamericanos han sido sujetos pasivos en las operaciones de compra-venta con débiles posiciones negociadoras basadas, en gran medida, a la insuficiencia de la información disponible sobre las condiciones del mercado mundial de tecnologías. La búsqueda constituye, por lo tanto, una transformación de la posición pasiva en activa, la ampliación de la información disponible y el fortalecimiento de la posición negociadora. Esto debe reflejarse en la rebaja de los costos directos e indirectos de la tecnología importada, su mayor adecuación a la dotación de factores internos, la eliminación de restricciones a su uso, su desagregación y sustitución y en los otros procesos reveladores de la progresiva madurez del sistema y de la ampliación de su área de autonomía internacional.

La estrategia de la búsqueda está íntimamente ligada a la estrategia global de desarrollo económico y científico-tecnológico. El tamaño del mercado interno, la diversificación estructural de la economía, el desarrollo del sistema científico-tecnológico, las tradiciones institucionales y los vínculos entre los sectores privado y público, inciden en la determinación del área que abarcará el proceso de búsqueda. Debe partirse del principio de que éste tiene un propósito eminentemente operativo destinado a implementarse en proyectos concretos de inversión y no a la simple acumulación de información, salvo la que sirva para enriquecer y fortalecer la capacidad operativa de

las búsquedas para proyectos y actividades específicas.

El concepto de masa crítica es aplicable al proceso de búsqueda. Los frutos de este dependerán de la dimensión, los recursos aplicables, las economías de escala y otras características del sector al cual se refiere la búsqueda. La posibilidad de desagregar la tecnología importada estará influida también por esos factores y la madurez del sistema científico-tecnológico y de la capacidad productiva de bienes de capital o insumos vinculados al sector. En una economía de gran dimensión y diversificación estructural la masa crítica se dará en un ancho espectro del aparato productivo y del sistema científico-tecnológico. Pero también inciden las decisiones de políticas y la estrategia global de desarrollo. En este contexto puede explicarse el objetivo de gran país de la estrategia tecnológica japonesa. Su objetivo "ha dejado de ser el de explotar los 'nichos' o 'almenas' del mercado internacional para, más bien, comprometerse en un esfuerzo sensato en todos los frentes tecnológicos, aún cuando ello resulte más costoso".

Ninguno de los países latinoamericanos tiene todavía dimensión suficiente como para abordar un frente tan amplio de búsqueda y desarrollo tecnológico. Pero este debe ser, por lo menos para los países de mayor dimensión del área y para el Grupo Andino, un objetivo explícito de política a mediano y largo plazo. Esto es, ir ampliando el proceso de búsqueda, de importación, asimilación, adaptación y creación de tecnología en un ancho frente que incluya prioritariamente a las industrias de vanguardia.

Como estrategia de corto plazo y hasta tanto la masa crítica permita ensanchar el frente de desarrollo tecnológico es necesario fijar prioridades dentro del proceso de búsqueda. Para ello es necesario identificar la masa crítica disponible en cada sector, las actividades que lideran el proceso de desarrollo y aquellas que tienen mayor efecto de arrastre sobre el conjunto del sistema económico y sobre la maduración de la infraestructura científico-tecnológica. La búsqueda deberá ser particularmente activa en los proyectos específicos de desagregación de tecnología a nivel de empresas y sectores al que se hizo referencia en otra parte de este ensayo.

De todos modos, aparte de la repercusión del proceso de búsqueda sobre la sustitución de tecnología importada, aquel es importante para otros objetivos como la rebaja de los gastos y la diversificación de las fuentes de abastecimiento de tecnología. Lo que variará es, naturalmente, la profundidad del proceso.

En cuanto a los tipos de búsqueda, la JUNAC distingue tres áreas principales:

a) la tecnología necesaria para el desarrollo de proyectos y actividades específicas. Esto incluye el análisis de las tecnologías existentes en el mercado mundial y sus tendencias; las fuentes de abastecimiento y la repercusión de las tecnologías alternativas sobre el desarrollo interno;

b) las condiciones de compra de los insumos tecnológicos y la forma de concretar las operaciones; y

c) la realizada por especialistas en las áreas prioritarias para comprender, apreciar, billar y mejorar las tecnologías existentes en el mercado internacional.

Los agentes responsables de la búsqueda son diversos y existen múltiples

experiencias en el plano internacional. En el caso de Japón es una responsabilidad compartida por las empresas y los técnicos y oficinas competentes del Estado, particularmente el MITI. La participación del Estado permite utilizar las reparticiones del sector público incluyendo las embajadas que pueden cumplir una función muy importante en la búsqueda internacional de tecnología. En otros países como España y Suecia la responsabilidad principal corre por cuenta de las empresas con una cierta función coordinadora del Estado. En la experiencia de la India e Italia las empresas consultoras de ingeniería cumplen una función decisiva. En la India la búsqueda y desarrollo de tecnología para la industria siderúrgica está a cargo de una empresa de ingeniería privada y el sistema ha sido de gran eficacia. En Italia, una de IRI, Italimanti, cumple la función de empresa consultora de ingeniería en el sector siderúrgico y responsable del proceso de búsqueda y de la investigación y desarrollos realizados dentro del país.

No deberían adoptarse normas rígidas en cuanto a la asignación de las responsabilidades de búsqueda. La situación varía de país a país en función de sus tradiciones institucionales y grado de desarrollo. Y, dentro de cada país, puede variar de sector a sector. En todo caso, en la América latina en que, al nivel de la empresa privada y pública, predomina todavía una actitud pasiva, parece indispensable que los técnicos y oficinas competentes del Estado desempeñen un papel muy importante que será efectivo en la medida en que se integre con las empresas responsables de producir.

Los instrumentos de acción del proceso de búsqueda son también múltiples. Se advierte una crítica generalizada y explicable contra las actitudes pasivas en la importación de tecnología, esto es, aquella en que el adquirente no compra sino que le venden. Sin embargo, es concebible modificar las formas operativas de algunas formas tradicionales de compra de tecnología y bienes de capital incorporándolas dentro de una activa estrategia de búsqueda y desarrollo tecnológico. Por ejemplo, el tradicional sistema de licitaciones adecuadamente manejado puede ser útil, e inclusive, movilizar el ya propuesto apoyo de los proveedores y la desagregación de la tecnología importada y la determinación de la participación de componentes nacionales. En este sentido, los pliegos de licitación deben ser muy precisos en términos de la desagregación deseada y en la preparación de los mismos, particularmente al nivel de los grandes proyectos de infraestructura y de industrias básicas, deberían participar técnicos del gobierno, empresas de ingeniería de consulta y técnicos de las empresas productoras de bienes de capital e insumos que podrían participar del proyecto. Bien manejado este procedimiento puede aprovechar la energía y conocimiento del proveedor para los fines de movilización de recursos internos. Las crecientes condiciones de competencia internacional entre proveedores de tecnología y bienes de capital de varios países industrializados y, también de países del Este, facilitan la aplicación de estos criterios. Es importante que en la ponderación de los elementos para efectuar la adjudicación se dé alta prioridad a la participación de tecnología y componentes locales y, cuando corresponda, al establecimiento, simultáneamente con la ejecución del proyecto, de las oficinas técnicas para la asimilación y adaptación de la tecnología importada y un

posterior proceso de creación original.

La mayor dificultad para este tipo de decisiones probablemente radique más en el comportamiento de las empresas locales que en la actitud de los proveedores extranjeros. En el nivel de proyecto, las empresas privadas y públicas se inclinan por la importación de paquetes tecnológicos completos con el argumento que disminuye los riesgos, acelera la ejecución y evita complicaciones a los administradores de las empresas. Pero esto, que no es necesariamente cierto a nivel de proyecto, es falso a nivel de la economía nacional porque no se computan los beneficios intangibles derivados de la sustitución de tecnología y de bienes de capital e insumos importados. En la experiencia argentina, entorno de la llamada ley de compre nacional, los mayores obstáculos provienen de la resistencia de administradores de empresas públicas.

Otro elemento para visibilizar el esquema propuesto es desatar al nivel del proyecto no sólo la tecnología sino, también, sus otros componentes y, en primer término, el financiamiento. En la medida en que las licitaciones convocan a los oferentes a proponer también el financiamiento del proyecto se restringe la posibilidad de ser más rigurosos en las condiciones de desagregación de la tecnología y la participación local. En las presentes condiciones del mercado financiero internacional es innecesario atar el financiamiento a la compra equipos y tecnología saqué los recursos financieros pueden obtenerse independientemente, por otras vías del mercado financiero internacional. Nuevamente, en la experiencia argentina, existen algunos ejemplos interesantes. En una de las mayores obras de ingeniería vial y ferroviaria del país, el complejo ferro-vial de Zárate-Brazo Largo, la vinculación del financiamiento con la ejecución de la obra en la licitación original determinaba un excesivo componente importado. Al replantearse la operación y separarse el financiamiento de la ejecución, se dio preferencia a empresas locales para la ejecución de la obra y se promovió la participación de ingeniería local y de materias producidas en el país con lo cual aumentó sustancialmente la participación interna en la ejecución del proyecto.

En cuanto a la búsqueda de tecnología en el exterior, un aspecto muy importante es la toma de contacto con los centros de excelencia internacional y con las prácticas que en los países avanzados han dado frutos en el proceso de búsqueda y desarrollo tecnológicos. En este campo, los estudios realizados por la JUNAC son particularmente valiosos e ilustran acerca de las múltiples vías a utilizar para la toma de contacto y la colección de experiencias disponibles en otros países.

La misma JUNAC ha elaborado una serie de ideas de otro aspecto del proceso de búsqueda que es realizado a nivel subregional en el marco del Grupo Andino. Aquí parecen particularmente importantes las búsquedas que se hagan al nivel de los programas sectoriales de desarrollo industrial los proyectos andinos de desarrollo tecnológico.

Régimen de inversiones extranjeras

Las subsidiarias de corporaciones multinacionales ocupan una posición importante en las economías latinoamericanas y en el proceso de importación de tecnologías, fundamentalmente en las Industrias dinámicas y la explotación de recursos minerales. No puede concebirse la formulación de una estrategia de desarrollo científico-tecnológico sin explicitar el papel que ocupan las subsidiarias en el sistema económico, el control de recursos internos, en el mercado nacional y el comercio exterior, en el proceso de importación, asimilación, adaptación y creación de tecnología.

La cuestión es vital pero no se decide al nivel de la política científico-tecnológica sino en el marco más amplio de la política económica y de la formación de las estructuras de poder y de la inserción de cada país en la economía mundial. Pueden distinguirse tres modelos básicos de participación de las empresas extranjeras en el desarrollo industrial y tecnológico:

a) La orientación del desarrollo de las subsidiarias para que cumplen un papel más activo en la adaptación y asimilación de tecnología, en su integración con el sistema productivo interno a través de los eslabonamientos hacia atrás y en la expansión y diversificación de las exportaciones. El control oligopólico de ciertos sectores por subsidiarias puede ser simultáneo con la promoción del desarrollo tecnológico en empresas nacionales, incluyendo, las públicas. La estrategia brasileña se ajusta a este modelo

b) el control nacional de los sectores básicos de la economía fundamentalmente en las Industrias de vanguardia. El proceso de copiar-adaptar-innovar se realiza a través de la importación de tecnología y del desarrollo dentro de empresas nacionales. Este es, básicamente, el modelo japonés y corresponde también a la experiencia de países menores como Suecia[102];

c) las subsidiarias crecen en competencia con las empresas nacionales dentro de un esquema de estrecha y creciente interdependencia entre las economías nacionales en que operan matrices y subsidiarias. La interdependencia se registra dentro de un sistema de especialización intraindustrial en que las economías intervinientes se especializan en distintos productos dentro de las mismas ramas sin perjuicio del liderazgo de uno de los países del sistema en las industrias de punta. Este es básicamente el modelo europeo en relación a la participación de subsidiarias norteamericanas. Este modelo se inserta en un sistema atlántico crecientemente integrado dentro del cual

102. Los acuerdos de coproducción entre empresas públicas y corporaciones multinacionales pueden considerarse como una variante dentro de este modelo. En esos acuerdos los intereses locales mantienen el control de la empresa y se determinan las responsabilidades y beneficios de cada una de las partes. Este esquema ha sido desarrollado por acuerdos de empresas, particularmente europeas, con la Unión Soviética y algunos países árabes. La crisis petrolera ha estimulado a países como Francia y Japón a promover este tipo de modelo con países exportadores de petróleo.

la Comunidad Económica Europea puede concebirse como un proceso de integración subregional. Esto no implica la inexistencia de problemas especiales para los distintos participantes del bloque como lo acaba de demostrar el conflicto del Medio Oriente y la crisis petrolera.[103]

Los proyectos vigentes en la América latina en materia de tratamiento a las inversiones extranjeras se mueven,predominantemente, en el ámbito de los dos primeros modelos descritos. Se mencionó el caso brasileño como asimilable al primer modelo.

En los últimos años se ha ampliado sustancialmente la libertad de maniobra de los países latinoamericanos para redefinir los regímenes de tratamiento a las empresas extranjeras. Sobre este punto se hicieron algunas consideraciones en otra parte de este ensayo. Existe un convencimiento creciente y generalizado de la necesidad de

---

103. Los modelos europeo y japonés deben ubicarse atendiendo a la posición internacional de cada uno. Europa forma parte de la economía atlántica con una estrecha y creciente interdependencia con los Estados Unidos en función de comercio y flujos financieros. Salvo en algunos productos críticos, como petróleo y ciertos minerales, los países europeos son crecientemente autónomos en el abastecimiento de productos primarios (particularmente agropecuarios). Dentro del sistema, los Estados Unidos ocupan una posición dominante dada la dimensión de su economía, su liderazgo tecnológico, y el alto grado de autoabastecimiento que caracteriza a ese país, incluyendo el petróleo. Aun en el caso de un área tan crítica como el de este combustible, la Comunidad Económica Europea parece haber supeditado en la reciente conferencia de Washington de países importadores de petróleo, su política mediterránea (básicamente su política de abastecimiento petrolero por medio del entendimiento con los países árabes) a un entendimiento global con los Estados Unidos. Sin embargo, el conflicto no está aún resuelto. El caso de Japón es totalmente distinto. Depende fundamentalmente del abastecimiento de alimentos y materias primas provenientes de los países en desarrollo y sus mercados de manufacturas también dependen, en mayor medida que las economías del bloque atlántico, de aquellos países. La necesidad de proyectarse externamente en medida importante fuera del sistema de países capitalistas avanzados impuso, inevitablemente, una estrategia de desarrollo económico y tecnológico apoyado en el control nacional de sus recursos, mercados y estrategia internacional. Esto le ha permitido, además, seguir una política muy agresiva de penetración en los mercados de otros países desarrollados y, particularmente, de los Estados Unidos.
Ambos modelos tienen repercusiones profundas en las estrategias de desarrollo tecnológico. Los países europeos no han aprovechado, hasta ahora, las oportunidades que ofrece el Mercado Común para diseñar una estrategia de gran país y un esfuerzo en un ancho frente al desarrollo tecnológico. Si así fuera se impondría una revisión de la posición que ocupan las subsidiarias de las empresas norteamericanas que lideran el desarrollo en las industrias de punta en el mercado europeo. El proyecto europeo depende, en última instancia, de decisiones que aún no se han tomado en estos campos. Hasta ahora la estrategia de desarrollo tecnológico europeo, como señalan algunos observadores, consiste en especializarse en algunos campos y participar en el comercio mundial mediante el liderazgo de sus propias empresas en esos campos y de las exportaciones de las subsidiarias de las firmas norteamericanas. En el caso japonés, la estrategia tecnológica abarca, como ya se señaló, un amplio frente, e incluye el desarrollo de computadoras, aviones, reactores y combustibles nucleares, además de dinamizar el desarrollo de algunas industrias tradicionales, como la naval, mediante una activa participación en el mercado mundial.

desagregar no sólo el paquete tecnológico incorporado en las inversiones sino también sus otros componentes y, en particular, el financiamiento y la tecnología de gerencia. El escaso aporte de recursos propios y la contribución decisiva, el financiamiento de los proyectos, de créditos del exterior y recursos internos, indican que el componente financiero de la inversión extranjera puede ser, en buena parte, sustituidos por la movilización de recursos a través de grupos locales, incluyendo la banca de fomento. El componente crítico de la inversión extranjera es normalmente la tecnología de gerencia y la capacidad combinatoria de conocimientos de distinto origen para integrar el paquete tecnológico de los proyectos. Difícilmente pueda concebirse una política de alternativa a la de la hegemonía de las subsidiarias de las compañías multinacionales si no se refuerza la capacidad interna en el campo de la tecnología de gerencia. En este sentido, es interesante la experiencia de Yugoslavia de importar ese tipo de servicios, por medio de empresas consultoras extranjeras especializadas, para emplearlos en la administración de empresas locales. La experiencia del IRI en Italia es también significativa y deben mencionarse las dos empresas vinculadas CIFAP (Formacione Addestramento Profesionale) para la formación de cuadros de dirección y ANCIFAP para la formación y entrenamiento de obreros, técnicos y capataces. La formación de personal para salvar la brecha gerencial adquiere así una posición clave en la estrategia de desarrollo económico y tecnológico independientes. La formación de personal de dirección debería incluir los análisis de sistemas, la utilización de material de cómputo y procesamiento de información, la gestión financiera y comercial, la administración de personal y las diversas disciplinas que hacen a la conducción de las empresas. Dentro de la brecha gerencial debe destacarse la insuficiencia de la capacidad combinatoria de conocimientos a que se hizo referencia en otra parte de este informe. El reciclaje de los recursos humanos para mantenerlos al día de los avances tecnológicos es un componente clave de desarrollo de esa capacidad combinatoria.

Dentro del mismo campo, debe mencionarse la necesidad de evitar que los mejores talentos gerenciales y cuadros técnicos valiosos se orienten predominantemente el servicio de subsidiarias de empresas multinacionales en virtud de las condiciones más atractivas de empleo que suelen ofrecer. El servicio de ese personal está encuadrado dentro de la estructura en la cual sirve. La capacidad de las empresas públicas y privadas nacionales de ofrecer alternativas atractivas de empleo es un elemento clave para la nacionalización de los gerentes[104]. Es claro que esto no sería posible si los sectores dinámicos de la economía están predominantemente en manos de empresas extranjeras.

En América Latina hay varias experiencias en el proceso de redefinición de la posición de las subsidiarias de corporaciones multinacionales. El modelo brasileño ha logrado resultados importantes dentro de los objetivos que persigue. el régimen de la Decisión 24 del Grupo Andino ha planteado como objetivo el control interno de las empresas que se benefician del mercado ampliado y definido explícitamente la

104. Expresión tomada de Helio Jaguaribe

vinculación entre inversión extranjera y transferencia de tecnología. Los aportes de la JUNAC en la materia han alcanzado gran significación en el ámbito latinoamericano y en el conjunto de los países en desarrollo. En la experiencia argentina a fines de 1970 se definió una estrategia de argentinización de las industrias básicas dando preferencia a los intereses privados y públicos locales en el desarrollo y ampliación de proyectos industriales de base. En ese caso, se adoptó un enfoque progresivo: la argentinización del crecimiento, en sectores cuyo ritmo de expansión duplica el del conjunto de la economía, permitiría en pocos años rectificar el proceso de extranjerización y afirmar el control interno de los sectores industriales avanzados. Este esquema se integró con la política de argentinización del crédito, la creación del Banco Nacional de Desarrollo para fortalecer el flanco financiero y las preferencias de las empresas de ingeniería e industriales locales en la ejecución de proyectos del sector público. Recientemente ha sido aprobada una nueva ley de inversiones que tiene varios puntos en común con el régimen de la Decisión 24. Además, se están formalizando acuerdos con países de Europa del Este que pueden llevar a concretar acuerdos de coproducción que se ubicarían dentro del segundo modelo descrito anteriormente.

Debe destacarse, por último, que el tratamiento de las inversiones extranjeras puede convertirse en un simple instrumento de restricción de inversiones y del desarrollo tecnológico si no se lo inserta con una activa política de desarrollo y movilización de recursos internos. Desde este punto de vista, ese tratamiento es sólo un instrumento del proceso de desarrollo económico y científico-tecnológico que adquiere sentido en el marco de una estrategia global de desarrollo y transformación.

Política de compras del sector público

La política de compras de bienes y servicios del sector público es una de las herramientas básicas de promoción del desarrollo científico y tecnológico. La demanda de servicios técnicos del gobierno puede agruparse en tres grandes áreas:

a) servicios de ingeniería y otras ramas técnicas para la formulación y ejecución de proyectos;

b) servicios gerenciales y de administración para la conducción de empresas, organismos descentralizados y otros entes responsables de diversas actividades;

c) servicios de investigación y desarrollo.

Dentro de la demanda total de tecnología, la originada en el sector público representa los países desarrollados y en América latina una proporción elevada. Por otra parte, el Estado genera una parte sustancial de la demanda de tecnología incorporada en bienes de capital. La inversión pública en los países latinoamericanos representa entre el 40% y 50% de la inversión bruta interna. La inversión pública ocupa un lugar preponderante en la demanda de las industrias metalmecánicas. Aproximadamente 50% de la demanda de equipos y materiales eléctricos se originan en el sector público.

Este origen predomina también en la demanda de equipos de construcciones viales; material de transporte ferroviario, aéreo, naval y carretero; equipos hidráulicos y otros bienes de capital para el desarrollo de la infraestructura de transportes, comunicaciones y energía. En varios países el petróleo e industrias básicas, como la siderurgia, operan también dentro del ámbito del sector público. La demanda del sector público repercute también en las Industrias productoras de bienes intermedios como la de cemento y las metálicas básicas. También tiene importancia en la demanda de material y equipos científicos, de educación, material de oficina y equipos de cómputo.

En los países avanzados la vinculación entre la demanda del gobierno y la oferta interna de bienes y servicios juega un papel fundamental en el desarrollo y transformación de las estructuras industriales y de los sistemas científico-tecnológicos.

En conjunto, el sector público emplea proporciones muy importantes de los factores productivos disponibles. Considerando solamente las inversiones de las empresas públicas se advierte que ellas representaron en 1963, según datos del Centro Europeo de la Empresa Pública, el 33,5% de las inversiones totales en Alemania, el 28% en Italia y el 23% en Francia.

Según J. M. Martín, la política de compras del sector público francés ha estado orientada a la creación de mercados para bienes de capital, la promoción de la investigación y desarrollo llevada hasta el nivel de ingeniería y a promover un sistema de estímulos al progreso técnico basado en la competencia y el control. Para un número significativo de empresas francesas, en ramas como mecánica pesada, equipos eléctricos y material aeronáutico, las ventas al Estado representaron hasta el 50% y el 60% de sus ventas totales. En las compras del gobierno se dio esta preferencia a la industria nacional Aunque sus precios excedían de un 10% a un 20%, en promedio, los del mercado internacional. El desarrollo de servicios de investigación y desarrollo dentro del sector público facilitó la adopción de estrictas normas técnicas de equipamiento y la promoción de la competencia entre empresas locales que estimularon la productividad y el desarrollo tecnológico en Francia. Aparentemente, la experiencia francesa ha tenido éxito en evitar un doble peligro que enfrenta la política de compras del Estado: el de la distribución equitativa de los pedidos entre los proveedores del sector público y el monopolio de un proveedor.

Un aspecto importante del papel de las empresas públicas europeas se refiere a la formación de recursos humanos a diversos niveles para satisfacer sus propias demandas de servicios, incluyendo los gerenciales y de administración de empresas.

En los Estados Unidos, la incidencia del poder de compra del Estado ha sido fundamental para el desarrollo científico-tecnológico y la transformación de las estructuras industriales de ese país, sobretodo al nivel de las actividades de las Industrias intensivas en investigación vinculadas a la defensa. La contribución del Estado al financiamiento de la investigación y desarrollo en varias de esas industrias, vinculado a contratos de compra de equipo y materiales, alcanza al 90% en la industria aeronáutica, 62% en la eléctrica y electrónica y 16% en la química.

Como se sostiene en un informe de la OECD: “Como cliente importante de

numerosas industrias, el Estado ejerce una gran influencia sobre las presiones, los estímulos y los obstáculos que afectan la Innovación, por la modalidad de sus métodos de compra, en otros términos, la influencia que ejerce no sobre la tecnología misma sino sobre el mercado sobre el cual la tecnología se aplica. Al actuar como un cliente esclarecido y previsor el Estado puede disminuir las considerables incertidumbres de la innovación tecnológica". Esta contribución del Estado al desarrollo tecnológico incluye la difusión de tecnologías avanzadas a actividades tradicionales como en los casos de la aplicación de la experiencia aeronáutica a los transportes terrestres ultrarrápidos y la aplicación de la electrónica moderna a los servicios médicos. En buena medida, esa discusión se refiere a la aplicación de los equipos de cómputo, la informática y los sistemas de comando a múltiples actividades tradicionales.

La política de compras del sector público de los países avanzados se proyecta al plano de la cooperación recíproca. Ella incluye la coordinación de las compras de productos de alto contenido tecnológico (por ejemplo, en transportes, salud, comunicaciones y servicios públicos) y el estímulo, por medio de esa coordinación, al sector Industrial para desarrollar tecnologías avanzadas. Este último punto incluye el propósito de promover la formación de empresas con una escala de producción y tareas de investigación y desarrollo suficientes para competir internacionalmente. La coordinación de la política de compras constituye uno de los instrumentos claves para el desarrollo de la capacidad tecnológica europea y de las industrias intensivas en investigación. Esa cooperación de los sectores públicos a nivel europeo podría incluir, conforme a una proporción, la constitución de empresas públicas europeas en los sectores aeronáutico, electrónico, acero, energía e industrias de tecnología de punta. El avance real en estas áreas ha sido débil hasta ahora pero el enunciado del problema identifica su gravitación potencial el lustre sus posibilidades en el ámbito de la integración subregional y Regional de la América latina.

En América latina el sector público no ha jugado un papel comparable al de los países desarrollados en el desarrollo industrial y científico-tecnológico. Diversos factores contribuyen a explicar la debilidad de los vínculos entre la demanda pública de bienes de capital y tecnología y la producción interna de bienes y servicios. Entre ellos la gravitación de la consultoría extranjera en la preparación de proyectos y la atadura de préstamos del exterior a determinadas proporciones de componentes importados que normalmente incluyen la ingeniería del proyecto. La falta de coordinación y programación de las compras contribuyen también a frustrar el impacto del gobierno sobre el desarrollo industrial y tecnológico. La frecuente dispersión del gasto entre diversas jurisdicciones (gobiernos centrales, estatales y municipales, organismos autónomos y empresas públicas) y la escasa coordinación entre las mismas, da lugar a la falta de estandarización en la demanda de equipos y materiales que impide a la industria especializada alargar las series de producción y absorber los costos de programas de investigación y desarrollo. La falta de programación de las compras a mediano plazo impide, también, formular planes de desarrollo a las firmas oferentes. Los cambios bruscos en los niveles de inversión pública y demanda de tecnología vinculados a dificultades

financieras del Estado compromete también el desarrollo industrial y tecnológico. Lo mismo ocurre en la experiencia de algunos países con las demoras en el cumplimiento de los pagos del Estado a sus proveedores. Se advierte también la existencia de una mentalidad importadora en directivos de entes públicos en algunos países respaldada en argumentos tales como el menor costo de ciertos equipos importados, el mayor nivel de la consultoría extranjera, la brevedad de los plazos de entrega y la importancia de la asesoría externa para el mantenimiento, etc. Ya se señaló que estos argumentos pueden ser parcialmente válidos en tanto la incorporación de tecnología y el equipamiento del gobierno se evalúan al nivel de las cuentas de resultados del proyecto en el corto plazo. Dejan de serlo en un enfoque dinámico del problema de la política de compras de bienes y servicios del sector público. En tal sentido adquiere importancia el diseño de metodologías de evaluación de proyectos que computen los beneficios directos e intangibles emergentes del aumento del componente local de bienes y tecnología en las realizaciones del sector público. Como se sostienen en un informe del Grupo Andino: "El desarrollo de la capacidad de confeccionar proyectos debería ser un aporte importante de la estrategia para adquirir control sobre las tecnologías empleadas, aprovechar al máximo el impacto sobre la economía derivado de la ejecución de proyectos y para aumentar la capacidad negociadora acerca de las necesidades de importación en la financiación de las inversiones".

Desde estas perspectivas, la política de compras públicas de bienes y servicios adquiere una importante función dentro de la estrategia de desarrollo económico y científico-tecnológico. Al respecto debería prestarse atención a las siguientes pautas de comportamiento del sector público:

a) estandarización de las compras de productos derivados;

b) programación a mediano y largo plazo de las compras de bienes de capital y tecnología;

c) preferencias a empresas consultoras locales y a los cuadros técnicos del sector público en la formulación y supervisión de proyectos con el objetivo explícito de desagregar la tecnología y los bienes de capital necesarios ;

d) estrecha participación entre técnicos del gobierno, consultores privados y empresas en la formulación de las condiciones de compras de tecnología y equipos del exterior para proyectos específicos, particularmente en las obras de infraestructura y en sectores industriales bajo el área pública;

e) ampliación del área de financiamiento externo no atado a la fuente de suministros, En particular cuando los préstamos se refieran a la preparación de proyectos[105];

f) integración de cuadros técnicos locales con consultorías extranjeras cuando

105. La ley de compre Nacional de Argentina prohíbe al sector público aceptar préstamos del exterior para la preparación de proyectos cuando éstos están atados a la contratación de consultoría extranjera.

la tecnología importada sea necesaria para la ejecución de proyectos;

g) utilizar la demanda de servicios de gerencia y administración para la formación de cuadros de conducción de empresas y actividades públicas.

Se han registrado avances positivos en los últimos años en la América latina en este campo, tanto al nivel operativo como de la definición de la importancia del poder de compra estatal en la estrategia de desarrollo. A fines de 1970 se promulgó en la Argentina la ya mencionada ley de compre nacional que instrumentó un conjunto orgánico de disposiciones en este campo. En un pasaje del mensaje que acompañó a esa ley se dice "debe ser objetivo gubernamental el de contribuir a una demanda sostenida y creciente para las empresas industriales, de construcción y las proveedoras de servicios locales, dentro de las exigencias de calidad y costos indispensables para el proceso de crecimiento. La opción entre la adquisición de bienes nacionales e importados queda a menudo resuelta, de hecho, antes de la licitación, al seleccionarse una determinada alternativa técnica entre las que ofrece el proyecto al fijarse las modalidades de contratación, especificarse los bienes a adquirir, los plazos de entrega o la forma de pago. Por lo tanto, para canalizar las compras hacia el mercado local se requiere que a nivel de proyecto exista el propósito y la firme decisión de planear, proyectar y diseñar para lo argentino".

En Brasil existe una larga tradición de vínculos entre el poderoso sector público de ese país y la producción local de tecnología y de bienes de capital. Probablemente es Brasil el país en que la actividad consultora de ingeniería esté más desarrollada dentro de la América latina y algunas de las firmas tienen volúmenes de operaciones respetables en escala internacional. En el Plan Básico de Desarrollo Científico y Tecnológico de ese país se otorga particular importancia a la política de compras estatales como instrumento de la estrategia adoptada. Entre los objetos mencionados en este campo se destacan la utilización del poder de compra estatal para disminuir los riesgos inherentes al proceso de investigación mediante la expansión, garantía y previsión del nivel de la demanda pública. La adopción de preferencias para compras de bienes de capital producidos localmente se vincula a una política de financiamiento interno, competitiva con las fuentes de financiamiento de que gozan los proveedores extranjeros, instrumentada a través de FINAME (Agencia Especial De Financiamiento Industrial) y el Banco Nacional de Desarrollo. Entre otras medidas se prevé la demanda pública para los servicios de institutos de investigación e incentivar a las firmas proveedoras del Estado a utilizar tecnología producida en Brasil y a producir tecnología cubriendo los riesgos que el proceso genere.

En Venezuela, en un reciente decreto del Poder Ejecutivo se dispone la obligación del sector público de contratar preferentemente servicios de investigación científica o tecnológica con institutos oficiales de investigación o instituciones privadas nacionales especializadas.

Los casos mencionados constituyen sólo algunos de los ejemplos de los avances recientes en el campo analizado. Merece destacarse que, en el seno del Grupo Andino, la

Junta está estudiando por encargo de la Comisión la formulación de normas uniformes de compras estatales a nivel subregional. Este es un instrumento importante en el proceso de integración, particularmente en el campo de las industrias mecánicas de complementación a nivel regional depende gran parte del éxito del proceso andino.[106]

Creación de tecnología

La importación de tecnología y el proceso de desagregación para promover su adaptación y asimilación es un cauce fundamental pero insuficiente para el desarrollo científico-tecnológico de los países latinoamericanos. Por dos razones principales. Primero que la dotación, tamaño del mercado y nivel de desarrollo económico y social imponen soluciones técnicas que no pueden originarse totalmente en la adaptación y asimilación de la tecnología importada. Segundo, la existencia de problemas específicos de las economías y sociedades latinoamericanas sobre los cuales tampoco existen experiencias relevantes en los países desarrollados, como en el caso de las enfermedades tropicales, actividades artesanales, el desarrollo de zonas en que predomina la agricultura de subsistencia o la lucha contra la contaminación ambiental en economías subdesarrolladas.[107]

Por otra parte, la importancia estratégica de la explotación de ciertos recursos naturales para el desarrollo y la inserción internacional de las economías latinoamericanas, impone la búsqueda de soluciones tecnológicas originales y el fortalecimiento de la infraestructura científica-tecnológica para ampliar el área de autonomía frente a los grandes centros de poder económico mundial.

Ejemplos en este sentido son el desarrollo en materia de petróleo, pesquerías, cobre y estaño.

Los planes de desarrollo existentes en los países de América latina confieren una posición importante al proceso de creación de tecnología en áreas cuya prioridad es impuesta por las demandas de las sociedades y economías nacionales. El ámbito del proceso de creación está naturalmente determinado por la dimensión de cada país, el nivel de su desarrollo económico, diversificación de la estructura productiva y madurez del sistema científico-tecnológico.

La creación de tecnología para enfrentar la demanda de proyectos y actividades específicas requiere la combinación de recursos humanos, materiales y financieros en un determinado contexto institucional y dentro de un esquema operativo concreto.

106. Conforme al estudio sobre las bases para una estrategia subregional de desarrollo, 1985 las industrias metalmecánicas serían responsables del 56% de la sustitución de importaciones generada por la integración industrial.

107. Se considera que sólo el 1% de los gastos en investigación y desarrollo en los países avanzados se refieren a problemas de interés específico de la periferia.

Esto puede darse principalmente al nivel de proyectos específicos de investigación en torno de problemas bien determinados.[108] El ámbito institucional puede ser un instituto especializado como, por ejemplo, el Instituto Venezolano de Petróleo y Petroquímica o un arreglo ad hoc en que participan diversos institutos, particularmente cuando se trata de proyectos que requieren un tratamiento multidisciplinario. Puede concebirse, también, como en el caso del desarrollo siderúrgico de la India, que la tarea de investigación y desarrollo esté a cargo de una empresa de ingeniería especializada. Particularmente en el caso de empresas públicas que tienen una posición dominante en sectores claves, como por ejemplo, el desarrollo hidroeléctrico, la respuesta puede radicar en el fortalecimiento de sus departamentos de investigación y desarrollo para realizar los proyectos de investigación.

Muchos problemas, fundamentalmente en el campo del desarrollo regional sanitario y educativo, exigen la formulación de proyectos integrados con la participación de diversos entes y disciplinas. Ejemplos de estos proyectos son los incorporados en el mencionado Plan de Brasil, es decir, el programa de zonas tropicales húmedas, el programa de "cerrados", el proyecto de Aripuana y los proyectos RADAM, y de relevamiento aerogeofísico. En el primer proyecto, por ejemplo, los objetivos perseguidos son el desarrollo de la producción agropecuaria, controlar el efecto de la deforestación con respecto al clima y las condiciones ecológicas, la preservación de la naturaleza y el control de la contaminación ambiental y la profilaxis e investigación sobre enfermedades de la región (fiebre amarilla, malaria, etcétera). La responsabilidad del proyecto descansa en el Consejo Nacional de Investigaciones con la cooperación de la Superintendencia de Desarrollo de la Amazonia y la Universidad Federal de Pará.

En la Argentina, el programa de aprovechamiento de las tierras de la zona de Chaco, incluido en el Programa de Desarrollo 1973-1975, plantea problemas similares de carácter multidisciplinario con la participación de diversas instituciones. En todos los casos, es indispensable una estrecha vinculación entre los equipos responsables de la investigación con las unidades productivas (empresas públicas y privadas, explotaciones rurales) tanto para recoger información y precisar las demandas del sistema económico-social como para que este digiera los frutos de la investigación.

A nivel regional, la JUNAC ha propuesto el desarrollo de proyectos andinos de desarrollo tecnológico (PADT) tendientes a enfrentar problemas específicos planteados a nivel regional. La propuesta incluye el régimen operativo de los proyectos con la participación de institutos de investigación y los niveles de decisión a nivel nacional y subregional. Estos proyectos pueden ser de particular importancia en relación a los programas sectoriales de desarrollo industrial en torno de los cuales se generará

108. Esto incluye los objetivos del proyecto, la metodología de trabajo, los métodos de evaluación, el insumo de recursos humanos, materiales y financieros, los plazos de ejecución y sus etapas cuando corresponda, la proposición de los vínculos de los resultados del proyecto con el sistema productivo y la evaluación de los beneficios esperados.

la mayor parte de la demanda subregional de tecnología industrial para las ramas manufactureras dinámicas.

Los programas internacionales de cooperación técnico-científica como los desarrollados por la OEA, UNESCO y la UN, pueden jugar un papel significativo mediante el aporte de asistencia técnica para el desarrollo de proyectos específicos, incluyendo aquellos de significación social directa como los vinculados con el desarrollo de regiones atrasadas, la transformación de la agricultura de subsistencia y la mejora de las condiciones sanitarias.

Información

El proceso de desarrollo científico-tecnológico genera y demanda múltiples tipos de información. La organización de los flujos de información es un requisito básico para la incorporación de tecnología en el sistema productivo, la movilización de la infraestructura científica interna y el fortalecimiento de la capacidad negociadora externa para la compra de tecnología.

En el campo de la generación de información debe mencionarse la que surge del proceso de importación a través del régimen de propiedad industrial, los registros de contratos de compra y de uso de patentes y marcas, la desagregación de tecnología importada y la búsqueda internacional. Los registros sobre la inversión privada directa extranjera y los programas y políticas de compras gubernamentales proporcionan también un flujo de información fundamental sobre la demanda de tecnología medulares y periféricas, de maquinarias y equipos, tecnologías alternativas disponibles, requisitos de personal calificado y mano de obra. La adaptación, asimilación y creación de tecnología por institutos, consultores de ingeniería, empresas públicas y privadas, generan corrientes adicionales de información. La organización y la facilidad del acceso a ésta son esenciales para la adopción de las decisiones de inversión y de empleo de tecnología al nivel de proyectos, de programas sectoriales, de formulación y ejecución de las políticas económicas globales. "Información es poder" y la cantidad y calidad de la acumulada es un sistema científico-tecnológico y la disponibilidad de su acceso es un indicador clave del grado de madurez del sistema y de su integración con el aparato productivo.

Los planes de desarrollo económico y social y la estrategia global de crecimiento proyectan las demandas futuras del sistema productivo en el curso de su desarrollo y transformación. La información sobre esta demanda anticipada de ciencia y tecnología es un dato básico para la formulación de la política de desarrollo científico-tecnológico. Lo mismo ocurre con la evaluación de las tendencias de la economía y la ubicación del país en este contexto. Por ejemplo, la apertura de líneas de desarrollo de nuevas exportaciones está indicando la demanda de tecnología que se generará en ellas. Un aspecto fundamental de la información que surge del lado de la demanda se refiere a los recursos humanos necesarios. El desarrollo del sistema económico y social y

los programas y proyectos de desarrollo tecnológico, incluyendo los emergentes del proceso de importación y desagregación de tecnología, plantean requisitos en términos de dotación de recursos humanos que son datos para las políticas educativas y de formación técnico-científica.

Puede distinguirse otra área del sistema de información que se refiere al conocimiento de la dotación de recursos internos en términos de personal e instalaciones disponibles en institutos de investigación, departamentos de ingeniería de empresas públicas y privadas, empresas consultoras, etc. Esta información es necesaria para planificar la utilización de recursos internos en la creación de tecnología y su vinculación con la tecnología foránea en el proceso de importación, adaptación y asimilación.

Pueden formularse algunas consideraciones básicas sobre la estrategia de desarrollo del sistema de información científico-tecnológico. La primera, que debe estar íntimamente integrada con el proceso de importación y creación de tecnología, restringiendo el campo de la información acumulada a la que efectivamente tenga vigencia para la producción, la ampliación de los conocimientos científicos básicos y la formación de recursos humanos.

La segunda, que la complejidad creciente del proceso y la enorme masa de información que debe procesarse aconseja que el sistema de información se forme en etapas sucesivas que permitan la digestión de la información disponible por el sistema económico y social.

Legislación de fomento

Existe en los países latinoamericanos una larga tradición en materia de legislación de fomento del desarrollo. Las políticas de sustitución de importaciones, de financiamiento, de promoción de áreas rezagadas, se han ido consolidando y enriqueciendo en el curso de las últimas décadas. El manejo de las políticas globales en el campo fiscal y monetario tienen ya una larga tradición de vínculos con el fomento del desarrollo y la promoción del incremento del empleo y de la capacidad productiva disponible. Sólo en tiempos recientes la legislación de fomento incorpora la variable tecnológica como uno de sus componentes esenciales. Lo mismo puede decirse de las políticas de financiamiento del desarrollo de los bancos de fomento. Por ejemplo, en la legislación sobre la promoción de la pequeña y mediana empresa existente en varios países se introducen criterios para incentivar el cambio tecnológico. Tal, por ejemplo, la reciente legislación argentina en la materia.

En el caso de la mediana y pequeña empresa un instrumento eficaz consiste en el abordaje del problema a nivel sectorial. Por ejemplo, en el caso de la industria textil, es factible la formulación de programas de modernización y fusión de empresas que incluyan incentivos para el cambio tecnológico, la expansión de exportaciones y otros objetivos. Tales programas pueden apoyarse en el otorgamiento de incentivos fiscales, crediticios y de diverso tipo, a las empresas que cumplan con las propuestas del programa.

En España este enfoque sectorial parece haber dado resultado en el caso de industrias tradicionales. En la Argentina, cuando se constituyó el Banco Nacional de Desarrollo, se le confirió, como una de las responsabilidades básicas, la formulación y administración de tales programas en el marco de comisiones sectoriales de programación con la participación de los empresarios y de trabajadores del sector. Uno de los esquemas previstos entonces consistía en el saneamiento financiero de las empresas vinculadas con los programas sectoriales mediante la capitalización y/o consolidación a largo plazo de la deuda existente con bancos oficiales, el sistema de impuestos y de previsión social. En muchos casos en la Argentina, y seguramente en otros países del área, no es posible la modernización y el cambio de las funciones de producción de las empresas mediante la penetración de innovaciones tecnológicas, sin una reorganización de las firmas que incluya su saneamiento financiero. En la Argentina no han dado éxito en el pasado programa aislados llamados de rehabilitación industrial que tuvieron propósitos de corto plazo de salvar situaciones críticas inmediatas. Los problemas por los que atraviesa la pequeña y mediana empresa, incluso empresas nacionales de mayor dimensión, pueden enfrentarse eficazmente en el marco de políticas globales de saneamiento financiero, modernización de las estructuras organizativas, incentivo al cambio tecnológico, y apertura al comercio exterior. Como se ha dicho, este tipo de políticas puede ser abordado a nivel sectorial y en el marco de la estrategia global de desarrollo que permitirá evaluar el comportamiento esperado por el sector en el proceso de crecimiento.

Los incentivos fiscales y monetarios constituyen instrumentos generalizados en la reciente legislación de fomento de varios países. Existe, sin embargo, un consenso amplio sobre la utilidad menor de estas medidas con respecto a las directivas de desarrollo tecnológico, como las analizadas en otras partes de este ensayo. Entre otras razones, la eficacia de los incentivos fiscales y monetarios aparece limitada por la concurrencia de incentivos de igual o mayor magnitud para el desarrollo regional, las exportaciones y otros objetivos. Sin embargo, semejantes incentivos pueden resultar útiles si se insertan dentro de una estrategia global de desarrollo tecnológico que opere en un ancho frente. Las técnicas de legislación tributaria están suficientemente desarrolladas en la región y se utilizan en la práctica diversos tipos de desgravaciones para fomentar la investigación tecnológica en el nivel de la empresa. En materia de créditos, los otorgados en condiciones especiales en términos de plazo y tasa de intereses e, inclusive, la coparticipación en los riesgos de la entidad financiera otorgante, son prácticas habituales en bancos de fomento.

VIVIR CON LO NUESTRO (1983)

Prefacio

La actual insolvencia internacional de la Argentina confronta al país con este dilema; ¿Cómo conducirse para afirmar la soberanía, vale decir, el derecho de decidir su propio destino? La respuesta es: vivir con lo nuestro. Esto es, mientras dure la emergencia apoyarse en los recursos propios para resolver la crisis, poner en marcha la economía y recuperar la viabilidad internacional.

El mensaje central de estas reflexiones es que la crisis excede sus contenidos sociales y económicos, por graves que ellos sean. Incluye desafíos a la soberanía misma de la Nación. La actual cesación de pagos compromete la posibilidad de ejecutar una política económica que responda al interés nacional. La opción es clara: el Gobierno argentino se convierte en un simple administrador de la deuda por cuenta y orden de la banca acreedora o reasume el comando de la economía para resolver la crisis desde una perspectiva nacional. Nada menos. La conclusión es que, para que la independencia sea posible, el país tiene que decidirse a vivir con sus propios medios y, a partir de esa decisión, formular su posición negociadora con los acreedores externos.

No debería extrañar que, en el futuro inmediato, vuelva a desatarse la vieja polémica acerca de si Argentina puede o no crecer con sus propios recursos y descansar, en medida principal, en su mercado interno. Todos los viejos dilemas del desarrollo argentino vuelven a replantearse, esta vez, en carne viva y en una situación límite. Para ser coherentes, los defensores de la viabilidad del desarrollo nacional deben afirmar la suficiencia de los recursos propios para superar la crisis y crecer. Los otros, ya lo sabemos, son los predicadores de la impotencia argentina y de la inexorable necesidad del capital extranjero y del mercado internacional como pilares de la acumulación y el crecimiento. Solo que esta segunda alternativa acaba de ser ensayada hasta el fondo, en los últimos ocho años, con los resultados conocidos.

El peligro no descansa en la prédica ortodoxa, dramáticamente desautorizada por la realidad actualmente observable. Radica en la incoherencia para alcanzar aquella conclusión inevitable: si se quiere ser independiente hay que apoyarse en los recursos propios. La prédica ortodoxa ha calado hondo y es frecuente escuchar a dirigentes representativos del campo nacional insinuar, o decir abiertamente, que sin recursos externos no hay desarrollo ni puede resolverse la crisis. Si así fuera, la verdad, dada la actual situación de insolvencia internacional, la opción independiente es imposible.

Pero, afortunadamente, no es así. Un país cuyo territorio es el octavo del mundo en extensión y cuenta con una excepcional dotación de recursos naturales; un sistema excedentario en alimentos y prácticamente autoabastecido de energía; una economía con un ingreso medio vecino a los 3000 dólares anuales, una tasa de ahorro del 20% y una población de 30 millones de habitantes: una sociedad de un considerable nivel cultural medio, acervo tecnológico importante y ausencia de fracturas sociales, étnicas o religiosas, cuenta con los recursos y la capacidad indispensables para el desarrollo.

El inventario de los datos objetivos que reflejan el potencial básico del país y la factibilidad del desarrollo independiente no es autárquico, ni desarrollo nacional

significa desconocimiento de la importancia del comercio internacional y de los vínculos externos en el orden contemporáneo. Quiere decir, eso si, que la política económica debe reflejar los objetivos de transformación, equidad social e inserción internacional, que permite la realización de la comunidad argentina. Esto solo es posible si el país asume plenamente las posibilidades de su propio potencial y no se subordina a los criterios ortodoxos que predominan en los círculos financieros internacionales. Estos coinciden, por otra parte, con los de los herederos de la Argentina preindustrial y los usufructuarios del poder autoritario. La defensa de la soberanía requiere, antes que nada, poner la casa en orden. Porque el caos y el desorden son espectaculares y, en tales condiciones, es imposible cualquier intento de política independiente.

El segundo mensaje de estas reflexiones es que puede ser el punto de partida para la consolidación del sistema democrático. La misma gravedad de la crisis confronta al país con opciones ineludibles: cierra definitivamente la instancia de los regímenes autoritarios o se desempeña hacia la disolución de la Nación y el conflicto insalvable. La respuesta a ese dilema influirá de manera decisiva en el comportamiento futuro de la economía argentina.

El tercer mensaje es que la crisis económica no tiene solución con el simple manipuleo de los instrumentos tradicionales de la política económica y el libre juego de las fuerzas del mercado. Es indispensable un acuerdo básico entre los sectores fundamentales de la sociedad argentina que defienda la democracia y respalde la política para reactivar la economía, elevar el nivel de vida, abatir la inflación y fortalecer la posición internacional del país. De allí el generalizado y justificado convencimiento acerca de la necesidad de un Acuerdo Económico y Social, para enfrentar la crisis.

Ese acuerdo, sin embargo, es inviable si no se restablece el orden en el sistema económico financiero. El descalabro fiscal y la deuda externa generan profundos desequilibrios en las finanzas públicas y en el orden monetario que se reflejan en la caótica situación imperante en todos los mercados y en las relaciones internacionales del país. El gobierno Constitucional recibe un país insolvente, un Estado maniatado para revertir las tendencias imperantes y tensiones sociales que no podrán soslayarse por más tiempo. Es indispensable, como requisito de cualquier política efectiva de reactivación económica y recuperación del bienestar, realizar una profunda reforma financiera que restablezca el orden en el sector público, el área monetaria y los pagos internacionales del país.

Este volumen se divide en dos partes. La primera, referida al descalabro fiscal y la deuda externa, identifica las fuentes principales del desequilibrio público y monetario actuales y sugiere las medidas básicas para enfrentarlo. Propone, además, una profunda reforma financiera tendiente a acortar el déficit fiscal y su monetización a límites compatibles con la recuperación de la economía y la reducción drástica de la tasa de inflación. La estrategia para financiar la deuda pública adquiere una posición central en la reforma propuesta. En particular, el problema de la deuda externa asume una dimensión crítica por la significación internacional de un problema y la dificultad de compatibilizar el cumplimiento de los compromisos externos con la necesaria

reactivación de la economía y la estabilidad de precios. Esta primera parte trata, en primer lugar, la dimensión del endeudamiento y las estrategias alternativas de ajuste. La agudización actual del proceso inflacionario es interpretada como un mecanismo específico de ajuste de pagos internacionales dentro del actual contexto social y político argentino. Propone, enseguida, la reforma financiera e identifica sus contenidos principales. Finalmente, evalúa el cumplimiento de los compromisos financieros externos consistente con la recuperación de la economía argentina.

La segunda parte trata de las políticas válidas para enfrentar la emergencia, en el marco de un Acuerdo entre los sectores fundamentales de la sociedad argentina. Identifica, primero, las opciones básicas que deben resolverse para posibilitar el Acuerdo. Enseguida, puntualiza las condiciones que encuadran los primeros pasos de la política económica del gobierno constitucional y la estrategia aconsejable. Más adelante, explicita las políticas para reactivar la economía, abatir la inflación y asegurar el ajuste de los pagos internacionales. Finalmente, presta atención al comportamiento de las principales variables macroeconómicas bajo el impacto de las condiciones preexistentes y las políticas propuestas.

Una versión preliminar de este ensayo fue debatida en el Centro de Estudios de Coyuntura del Instituto de Desarrollo Económico y Social. Ese cambio de ideas contribuyó a ampliar perspectivas y precisar conclusiones, que comprometen sólo la opinión del autor.

Capítulo IV: los compromisos del acuerdo social y económico

Aumento del salario real y financiamiento

El aumento del poder adquisitivo de los trabajadores debe apoyarse en un incremento del salario al inicio mismo de la ejecución del Acuerdo. La magnitud del ajuste estará condicionada por el nivel del salario real al momento de ponerse en marcha la nueva política económica y la situación de las principales variables del sistema económico. Los límites de ese incremento inicial de salarios son los siguientes:

a) Aumento de la participación de los asalariados en el ingreso nacional sin generar presiones inflacionarias. El efecto del incremento de salarios sobre los costos de producción, en el promedio de la economía, corresponde a la participación de los asalariados en el ingreso nacional. Esa participación está hoy (35%) muy por debajo del promedio histórico (45% en el periodo 1960-75). No puede recuperarse a corto plazo esa participación sin provocar presiones inflacionarias inmanejables. La respuesta es generar un incremento del ingreso real. Esto permitiría aumentar el salario real y la participación de los asalariados sin reducir los niveles absolutos de ingreso de los sectores sociales. Pero, en el marco de la reactivación de la economía y del aumento de la producción y el ingreso real, el sistema puede absorber inicialmente una redistribución del ingreso a favor de los asalariados. En el marco del Acuerdo debe determinarse el

límite de la redistribución posible. Esta redistribución implicaría una disminución de los márgenes de utilidades sobre ventas de las empresas que puede ser compatible con un aumento de la rentabilidad del capital invertido siempre y cuando ocurra un incremento de volúmenes de producción.

b) Reducción simultánea de otros costos: Los costos que deben disminuir para absorber el incremento de incidencia de la mano de obra por unidad de producción son los financieros y los fijos. La reducción de los primeros descansa en la baja de la tasa real de interés. Además, en el marco del programa monetario, podrían extenderse líneas de crédito especiales para financiar el incremento de capital de trabajo provocado por el aumento de salarios. La reducción de los costos fijos depende del aumento de las ventas y del volumen de producción. Existe, pues, un proceso de causación circular entre el aumento inicial de los salarios y la demanda de consumo, el incremento de las ventas y la reducción de los costos fijos. En este sentido, el incremento de salario es autofinanciable.

La política salarial debería atender especialmente la evolución de los salarios básicos de convenio. Por dos motivos: primero, para recuperar el poder adquisitivo de los segmentos más bajos de salarios; segundo, para que la política salarial y las convenciones colectivas de trabajo realmente orienten la evolución de las remuneraciones reales.

El nivel de salarios y su ajuste en la primera etapa de lanzamiento de la nueva política económica serán establecidos en el Acuerdo Económico y Social. Las convenciones colectivas de trabajo podrían convocarse cumplida esa primera fase en que, cabe esperar, se habría reducido sustancialmente la tasa de inflación y reiniciando el repunte de la economía. Si se convocaran desde el inicio mismo del programa los ajustes salariales deberían estar en línea con lo establecido en el Acuerdo Económico y Social.

El incremento del salario mínimo resulta también indispensable. El salario mínimo real cayó en 25% entre 1975 y la actualidad. La recuperación del salario mínimo es indispensable para satisfacer las demandas más urgentes de los trabajadores de menores ingresos. En este momento, el salario mínimo cubre el 25% de la canasta básica de consumo. La política salarial debería proponerse elevar esa relación.

A partir del incremento inicial de salarios, los salarios deberían ser ajustados conforme a la estrategia de estabilización adoptada. Los aumentos por encima de este ajuste deberán reflejar los incrementos de la productividad de las empresas vinculados al proceso de reactivación de la economía. Para el promedio de la economía, suponiendo un incremento del ingreso por habitante del 15% entre 1984 y 1986, cabría esperar un aumento del salario real del 30% en el mismo periodo.

La recuperación del nivel de vida de los trabajadores no se funda sólo en los incrementos de salarios reales mencionados. El salario medio crecerá como consecuencia del traslado de mano de obra desde las actividades marginales de muy baja productividad y salarios hacia la industria y otros sectores de mayor ingreso medio por hombre ocupado. El incremento del empleo aumentará también la masa de salarios y el ingreso familiar. La mejora de las prestaciones en educación y salud y en el

sistema de previsión social, permitirá un incremento del bienestar que no se refleja en el incremento del salario real.

En relación con la población pasiva, la expansión del empleo permitirá frenar el rápido crecimiento del número de jubilados (aumento de la tasa anual del 5,6% entre 1975 y 1982). Aumentar el empleo y mejorar la posición financiera del sistema previsional. El ajuste de las jubilaciones debería ser mayor en los niveles más bajos, para las personas de mayor edad y revisarse los regímenes especiales.

Precios

Determina la política salarial. La drástica reducción de la tasa de inflación se fundaría en los siguientes elementos principales:

a) Fijación de la tasa de interés nominal activa y del margen de la intermediación financiera (Spread): La autoridad monetaria fijaría una tasa nominal activa, incluyendo el Spreads, consistente con la baja drástica de la tasa de inflación. Esto es condición indispensable de la desaceleración inflacionaria y, a su vez, puede sostenerse si se reduce la tasa de inflación. La política sólo es consistente si la tasa de interés real activa, que emerge de la tasa nominal fijada por la autoridad monetaria y el aumento efectivo de precios, se ubica entre 0 y 5% anual. El manejo del programa monetario y del ajuste del balance de pagos requiere que la tasa real se ubique en esos niveles. Una tasa de interés fuertemente negativa reduciría la demanda de dinero y los límites de la expansión del crédito. Al mismo tiempo, acrecentaría la presión especulativa contra el peso y la brecha entre el tipo de cambio paralelo y el tipo oficial. De cualquier modo, en el marco de la estrategia global y consistente entre sus diversos componentes, la política de estabilización debe partir con la fijación de una tasa de interés activa sustancialmente más baja que la actual.

b) Precios de los servicios públicos (energía, comunicaciones y transporte): Estos forman parte de los costos de las empresas y de los gastos de los consumidores. Como en el caso de la tasa de interés, la política de estabilización debe arrancar con la fijación de un nivel mensual de ajuste radicalmente más bajo que el que impera actualmente. Nuevamente, la política sólo es sostenible si se reduce realmente la tasa de inflación. De otro modo, el deterioro de los ingresos reales de las empresas del Estado generaría un desequilibrio insostenible en las cuentas fiscales y una expansión del crédito al sector público incompatible con el programa monetario y el conjunto de la estrategia estabilizadora. La política de tarifas propuesta debe incluir al transporte privado.

c) Tipo de cambio: Dada la actual situación del balance de pagos, a partir de una paridad inicial viable, el tipo de cambio debe reflejar el incremento de los costos internos menos la inflación internacional.

En consecuencia, el sector público lanzaría la política de estabilización

asumiendo un compromiso sobre los ajustes de las variables que están en gran medida bajo su control: tasa de interés, tarifas de los servicios públicos y tipo de cambio. Si el ajuste de estas variables fuera del orden, digamos, del 3% o 4% mensual, cabe preguntarse: ¿Por qué no menos y proponerse un mayor impacto antiinflacionario mantendrá, aunque se tenga éxito en la estrategia seguida, un nivel considerable por la imposibilidad inmediata de reducir, más allá de ciertos límites, el déficit fiscal y su efecto monetario y, además, porque serán necesarios ciertos ajustes en los precios relativos? Controlado el déficit y producidos los cambios necesarios de precios relativos, la estrategia estabilizadora debería proponerse una segunda vuelta de drástica reducción del ritmo de aumento de precios y apelar a los mismos instrumentos que en la primera fase estabilizadora del Acuerdo.

La estrategia estabilizadora asentada en la toma de compromisos del gobierno sobre el ajuste de las variables que están en gran medida bajo su control, solo es viable si se cumplen dos condiciones adicionales:

a) La coherencia de las políticas fiscal, monetaria y de ajuste del balance de pagos.

b.) La brusca desaceleración de los aumentos de precios de los bienes y servicios producidos por el sector privado.

Sobre la primera cuestión se incursiona más adelante en tanto las políticas mencionadas forman parte central del Acuerdo Económico y Social. Baste decir aquí que la desaceleración de la inflación requiere la contención del déficit fiscal dentro de los límites impuestos por: la expansión necesaria del crédito privado, el incremento real de la oferta de bienes y servicios, el comportamiento de la demanda de activos financieros internos por parte del público y el equilibrio de la cuenta corriente del balance de pagos (una vez definidos los límites posibles del pago de intereses de la deuda externa). Si estos requisitos de consistencia de las políticas fiscal, monetaria y de ajuste externo no se cumplen, son insostenibles los compromisos del gobierno en materia de tasa de interés, tarifas de los servicios públicos y tipo de cambio. Si se cumplen si lo son y, sobre todo, se produciría un cambio favorable de las expectativas de los operadores económicos y de los trabajadores, que es esencial para el éxito del Acuerdo.

El comportamiento de los precios del sector privado abarca tres campos principales: los bienes y servicios que componen el consumo popular, los bienes (en su mayor parte, intermedios que forman parte de los insumos del resto de la economía) producidos por grandes empresas que concentran gran parte de la oferta de cada sector y los servicios privados.

La política de salarios, los precios de las variables bajo control público y la estrategia fiscal, monetaria y de ajuste externo propuestas, son viables si los precios de los bienes y servicios producidos por el sector privado evolucionan de manera consistente con el conjunto del programa económico. Esa evolución dependerá del cumplimiento espontáneo por el sector privado de los compromisos asumidos en el marco del Acuerdo y de la eficacia de los incentivos (por ejemplo, crediticios, y tributarios). Pero al menos mientras dure la fase crítica de lanzamiento de la nueva política económica, serán necesarios límites máximos admitidos de ajuste de los precios

del sector privado y la adopción de controles y sanciones, para desalentar violaciones, inadmisibles en una situación de emergencia nacional, que destruirían las posibilidades de resolver la crisis económica y consolidar la situación institucional. Estos límites e incentivos serán de más fácil aplicación a las grandes empresas donde se conocen las funciones de producción y la evolución de los costos. Serra más difícil en los sectores en que existe una gran proliferación de oferentes en servicios privados y en otras actividades difícilmente supervisables por la autoridad de aplicación. En el caso de los alimentos, la política de tipos de cambio efectivos para cereales, carnes y otros rubros y la vigilancia de los márgenes de comercialización, permitirían ejercer una considerable influencia en la evolución de los precios.

Mientras dure la emergencia y tengan vigencia los compromisos asumidos en materia de precios y salarios, será necesario, de todos modos, dotar al Acuerdo de mecanismos de ajuste y rectificación que eviten rigideces que inhiban la necesaria reasignación de recursos, el cambio tecnológico y la formación de capital. El éxito de la estrategia estabilizadora y el cumplimiento por el Estado y los actores económicos y sociales de los compromisos asumidos, inducirían a cambios de comportamiento que permitirían, más adelante, asentar la estabilidad de los precios en un funcionamiento más libre de las fuerzas de mercado.

Sector público

Deberán producirse cambios significativos en la composición de la oferta de bienes y servicios dentro del sector público. En el marco del debilitamiento de la acumulación de capital de los últimos siete años, la inversión pública creció más que la privada. La inversión pública realizada no se ajustó a un orden adecuado de prioridades, como en el caso de las autopistas urbanas. Esto contribuyó a reducir su productividad, es decir, la relación producto/capital. Por otra parte. La caída de la producción industrial y la disminución del nivel de vida de la producción han generado una capacidad ociosa de la infraestructura pública existente. Por ejemplo, existe en este momento una capacidad ociosa de la infraestructura pública inexistente. Por ejemplo, existe en este momento una capacidad ociosa de generación eléctrica. Es indispensable aprovechar plenamente el capital de infraestructura disponible y fijar un estricto orden de prioridades al programa de inversiones públicas. En los próximos años, la inversión pública deberá crecer menos que la privada. Este cambio de composición de la formación de capital y el mayor aprovechamiento del capital de infraestructura y de la capacidad instalada de la industria, deberán provocar una mejora considerable de la relación producto/capital.

Los gastos en defensa y seguridad, cuya cuantificación es difícil por la dispersión de sus partidas en prácticamente todo el sector público, han crecido fuera de proporción con las necesidades reales de la defensa de la soberanía nacional y la seguridad interna. Debe imponerse un límite preciso para el volumen agregado de todos los gastos en concepto de defensa y seguridad. Este límite, conforme a la experiencia histórica y la

situación actual de la economía nacional, debería ubicarse en torno del 2% al 3% del PBI y del 20% del Presupuesto Nacional.

La contención de la inversión pública y de los gastos en defensa y seguridad tiene como contrapartida la mejora indispensable del salario real de los servicios del Estado, de los servicios de educación y salud y de los programas de desarrollo regional. Debe producirse, por lo tanto, una modificación considerable de la composición del gasto público.

La carga tributaria actual tributaria revela una incidencia excesiva de los impuestos regresivos sobre los progresivos, la proliferación de tributos que aportan marginalmente a la recaudación total (con la concentración de esta en un reducido número de impuestos) y una elevada evasión fiscal considerada, en promedio, del 40% de la carga tributaria nominal. Estas características del sistema tributario gravan más a quienes menos tienen, provocan la existencia de altas alícuotas nominales que castigan a quienes no evaden impuestos y generan en los mismos una presión tributaria exagerada, aumentan en nivel general de precios y desalientan la inversión. Es indispensable, por lo tanto, una profunda reforma tributaria conforme a los siguientes criterios:

a) Aumento de la participación relativa de los impuestos que confieran carácter progresivo a la tributación.

b) Reducción del número de impuestos existentes y limitación de los mismos a aquellos que, en este momento, generan el grueso de la recaudación total y cuyo costo de recaudación total y cuyo costo de recaudación es inferior, digamos, al 20%.

c) Normas que eviten y castiguen la evasión y el fortalecimiento de la capacidad operativa de los entes recaudadores.

A partir de estos criterios sobre la participación del gasto público y la carga tributaria en la asignación de recursos y la distribución del ingreso, la viabilidad del programa de recuperación económica, estabilidad de precios y ajuste externo, requiere el cumplimiento de las siguientes metas referidas al sector público:

a) Reducción de la participación del gasto público total en el PBI. El objetivo debe ser que el gasto público crezca en los próximos años como máximo al 0,8% del PBI.

b) Mantenimiento de la presión tributaria (incluyendo cargas sociales) en el 24% del PBI.

c) Contención del déficit global del sector público en el 4% del PBI en 1984 y reducción al 2% en 1986.

El cumplimiento de estas metas globales es indispensable para alcanzar los objetivos de mejora del salario real, reactivación de la producción, contención de la inflación y ajuste de los pagos internacionales. Las metas implican, en resumen, la contención inmediata del peso relativo del sector público en la economía y de su desequilibrio financiero y su progresiva disminución. E implica, en particular, la introducción de modificaciones profundas en la composición del gasto público y de la carga tributaria.

El aumento de salarios previsto en la política señalada anteriormente implica un incremento del gasto de personal. Los recursos necesarios, más los requeridos para mejorar las prestaciones sociales en educación y salud, deberán provenir de la reducción de otras partidas de gastos. Lo mismo cabe decir algunos subsidios que serán necesarios, por ejemplo, para la recuperación de regiones afectadas por recientes catástrofes naturales y, más que esto, por la catástrofe provocada por la política económica del régimen de facto. En principio, cabe suponer que será necesaria una reducción de los gastos en seguridad y defensa y otros, del orden del 6% del PBI, para hacer frente al financiamiento de aquellos gastos. Como la economía iniciará, simultáneamente un rápido proceso de repunte, la disminución en términos reales de los gastos que deben reducirse, será menor que la que indica la disminución de su participación en el PBI.

El déficit global del sector público no debería exceder en 1984 del 4% y declinar luego conforme se indicó. Según se señaló en la primera parte, la situación presupuestaria y la posición del balance de pagos indican que no se podrán pagar los intereses devengados por la deuda externa en 1984 ni en los siguientes, si se cumplen las metas del programa. En consecuencia, es inevitable refinanciar la totalidad de las amortizaciones y 3/4 partes de los intereses de la deuda pública externa en los próximos años. El financiamiento del déficit se hará con crédito del Banco Central al Tesoro. Como se verá luego, esta monetización del desequilibrio fiscal es compatible con el programa monetario y las otras metas propuestas en el programa. La deuda interna del Estado ha sido ya consolidada con un bono a largo plazo por $a 15 mil millones y ha dejado de gravitar en la posición financiera del sector.

En cuanto al efecto de las operaciones del sector público sobre el balance de pagos, cabe observar que el fuerte crecimiento de los gastos militares en los últimos años y la franca vocación importadora de la conducción monetaria, generaron un fuerte incremento de la participación de las importaciones del sector público en las importaciones totales.

Por otra parte, el aumento de la deuda pública generó una demanda de divisas para el cumplimiento de los pagos externos y de la posición presupuestaria. En relación con esto último, existe un límite máximo de transferencia al exterior. Con respecto a los otros gastos en divisas del sector público, es indispensable reducir su participación dentro de las importaciones totales, como mínimo, a los límites existentes en la década de 1970. Esto implica la necesidad de reducir fuertemente la importación de material bélico y de aplicar estrictamente, para todo el sector público, las normas de la legislación de compre nacional.

Las empresas del Estado deberán mejorar su eficiencia operativa, cumplir las políticas de ajustes de tarifas antes mencionadas manteniendo en equilibrio sus cuentas y limitar el desequilibrio global transferible a la Tesorería al 1% del PBI. Es decir que el déficit operativo admisible de las empresas públicas no podrá exceder el 25% del déficit total contemplado para el sector público en 1984. A partir de allí deberá acompañar la reducción prevista del desequilibrio fiscal en los años siguientes. Si no se consigue el cumplimiento de una disciplina estricta en el comportamiento de las empresas públicas,

resultará imposible alcanzar los objetivos propuestos. Para eso debe "nacionalizarse" las empresas públicas. Es decir, deben quedar sometidas a estrictos controles de gestión y a la supervisión de los órganos políticos del sistema democrático. Pero esto no alcanza. Serán necesarias reformas en otros dos ámbitos principales. Primero, generar mecanismos para que los usuarios de los servicios públicos puedan reclamar y presionar políticamente para eliminar las deficiencias y arbitrariedades en la prestación de los servicios y el suministro de bienes a cargo de empresas del Estado. Debería establecerse una institución similar al Ombudsman, existente en los países escandinavos, que es un poderoso representante de los usuarios ante los poderes políticos. Segundo, democratizar la estructura empresarial introduciendo normas y criterios que, sin comprometer la capacidad operativa y la reducción de costos, contemplen los criterios de todos los agentes sociales, incluyendo trabajadores y usuarios. Es necesario crear un sentido de compromiso y participación como requisito indispensable democratizar el poder burocrático que, bajo los gobiernos de facto, se ha convertido en una fuente de privilegios, corrupción y abusos incompatibles con el sentido ético de la función pública y el eficaz cumplimiento de las responsabilidades que le compete frente a la comunidad.

Comercia exterior y pagos internacionales

En los primeros tres años iniciales del Programa, se produciría la rápida puesta en operaciones de la capacidad productiva ociosa y, consecuentemente, un aumento considerable de las importaciones de materias primas y otros insumos demandados por la actividad económica interna. Las importaciones aumentarían fuertemente en esa fase de recuperación. Si el PBI crece 20% entre 1984 y 1986, las importaciones aumentarían más del 30% en el mismo periodo. Sobre los deprimidos niveles de 1983 (U$S 5000 millones), las importaciones alcanzarían en 1986 a U$S 10.000 millones. Bajo los supuestos de mantenimiento de las actuales relaciones de precios del intercambio comercial y de un crecimiento de las exportaciones del 6% anual, el superávit comercial se reduciría en 1986 a alrededor de U$S 2000 millones.

Superando el trienio de recuperación de la economía argentina, debe asegurarse el equilibrio de largo plazo de los pagos internacionales. Dado el nivel de endeudamiento actual y las perspectivas de corto y mediano plazo del mercado y sistema financiero mundiales, no cabe esperar la posibilidad de financiamiento externo de un déficit de la cuenta corriente del balance de pagos (antes el pago de los intereses de la deuda externa). La capacidad exportadora será, pues, uno de los datos determinantes del crecimiento de la economía argentina. A partir de 1987 la elasticidad ingreso de las exportaciones deberá ser, por lo menos, equivalente a la que corresponde a las importaciones. Si se admite que una progresiva apertura de la economía argentina será una condición y una manifestación de su maduración y desarrollo, se concluye que las exportaciones crecen menos, será indispensable una política sistemática de sustitución de importaciones y de integración de la actividad productiva interna.

La política de comercio exterior asume, así, una función trascendente en la estrategia de recuperación del Programa y en el establecimiento de bases sólidas para el crecimiento de largo plazo de la economía argentina. Por otro lado, la situación crítica de los pagos internacionales provocada por los servicios de la deuda y la necesidad de recuperar la autonomía en el manejo de la política fiscal y monetaria obligan a introducir severos controles que eviten la fuga de capitales y restrinjan el uso de divisas a las necesidades esenciales.

La deuda externa implica un pesado pasivo que asumirá el gobierno constitucional, conforme se analizó en la primera parte.

Argentina debe fortalecer lo que constituye su principal fuerza negociadora: su capacidad de autoabastecimiento de bienes esenciales y su posibilidad de superar la crisis y crecer con sus propios medios. Argentina es el único país con fuertes deudas que cumple esas tres condiciones: autoabastecimiento energético, producción excedentaria de alimentos y bajo coeficiente de importaciones. En consecuencia, la renegociación de la deuda externa argentina debe partir de la formulación de una política nacional coherente y firme que promueva las exportaciones, sustituya importaciones y asegure el equilibrio del balance de pagos en cuenta corriente antes del pago de los intereses de la deuda. En modo alguno debe permitirse que el desequilibrio de los pagos internacionales, que es exclusivamente financiero y provocado por la deuda, complique el desenvolvimiento del comercio exterior y el normal abastecimiento de insumos y equipos importados. El país debe disponerse a vivir al contado con sus propios recursos. Si adopta esta decisión política, en la práctica seguirá contando con el financiamiento comercial y las líneas de crédito que los países industriales están interesados en mantener como condición indispensable de sus propias exportaciones y actividad económica interna. Pero Argentina debe establecer una clara línea divisoria entre la cuenta de capital y los intereses de la deuda, por una parte, y las transacciones de bienes y servicios reales, por otra. Considerando la dificultad de los pagos externos y la necesidad imprescindible de seguir una política selectiva de importaciones, debería crearse un Consejo Nacional de Insumos Críticos, con participación de los usuarios y los órganos competentes del Estado, con vistas a evitar estrangulamientos de abastecimientos y programar las importaciones necesarias. En modo alguno debe permitirse la acumulación de pasivos comerciales incumplidos que, al estrangular el abastecimiento de importaciones esenciales, desmorone el frente interno y sacrifique la posición negociadora externa del país. Este es el objetivo que persigue la minoría responsable del desastre actual. Derrumbar el sector real, vía el estrangulamiento de los abastecimientos externos, para forzar una negociación de la deuda que imponga los criterios ortodoxos del ajuste. Estos, como se sabe, coinciden con los intereses de la elite pre-industrial y de los grupos ligados a la especulación financiera. A partir de una estrategia asentada en estas bases, emergerá un límite de pagos posible de los servicios de la deuda.

La estrategia propuesta de comercio exterior y pagos internacionales debe apoyarse en las siguientes decisiones principales:

a) Tipo de cambio. Una paridad del tipo de cambio básico al nivel imperante a principios de 1983. Ajuste de ese tipo de cambio por el incremento de los precios internos menos la inflación internacional. Esta política requiere, para ser sostenible, la reducción simultánea de la tasa de inflación y el cumplimiento de los otros componentes de la estrategia propuesta.

Para evitar el impacto de las fluctuaciones de la paridad del dólar respecto de la paridad del dólar respecto de las otras principales monedas, debería desvincularse la paridad del peso respecto del dólar y ligarla a una canasta de monedas como la que integra la cotización de los DEG (Derechos Especiales de Giro) del Fondo Monetario Internacional o, alternativamente, una canasta ad hoc más representativa de la composición efectiva del comercio exterior argentino. A partir de esta paridad básica emergerían las correspondientes al dólar y otras monedas.

Para evitar las maniobras de sobrefacturación de importaciones y subfacturación de importaciones, los ajustes de la paridad deberían referirse a la evolución de los tipos de cambio efectivo, es decir, computando reembolsos, aranceles de importaciones y retenciones. Por ejemplo, si la devaluación inicial es del 3% mensual, el tipo básico podría aumentar 2% con un incremento de reembolsos y aranceles por el 1% restante y una reducción de retenciones (para mantener el tipo de cambio efectivo real) del 1%. Todas aquellas operaciones de divisas que no se refieran al comercio de bienes pagarían un impuesto especial.

b) Instrumentos del comercio exterior. Se crearían nuevos instrumentos y fortalecerían los existentes para incentivar la actividad exportadora, abrir nuevos mercados y diversificar exportaciones. Se fortalecerían los mecanismos de financiación y refinanciación de exportaciones y seguros de exportación. Para la incorporación de nuevas firmas, en todo el ámbito nacional, a la actividad exportadora, se promovería la formación de compañías de exportación (tradings) con los incentivos adecuados. Se fortalecería la capacidad exportadora de las cooperativas agropecuarias. El manejo de los instrumentos financieros del comercio exterior se canalizaría por un nuevo Banco de Comercio Exterior formado, sin ampliaciones de estructura ni de personal, con los departamentos respectivos del Banco de la Nación y los otros bancos oficiales. El gobierno nacional seguiría una activa política de promoción de acuerdos bilaterales o de compensación recíproca entre dos o más países y, en particular, el estrechamiento de relaciones con Brasil, los otros países limítrofes, el resto de América latina y el mundo en desarrollo. El gobierno nacional promovería la formación de regiones de prosperidad compartida con los países limítrofes y, en primer lugar, en la región austral para disolver el conflicto limítrofe en un esquema fraternal y solidario que permita a Argentina y Chile su proyección económica a ambos océanos.

c) Programas específicos de sustitución de importaciones: Debería reconstruirse a corto plazo el potencial industrial sustitutivo de importaciones destruido por la estrategia librecambista. Las empresas comprendidas en tales actividades, que han cerrado o reducido sus escalas de operaciones, deberían ser incentivadas a restablecerse y expandirse, sobre la base de incentivos que tengan, como contrapartida, aportes de

capital privado y la introducción de cambios en la tecnología y en la composición de la oferta que reflejen las tendencias imperantes en el país y el resto del mundo.

El estricto control de los pagos internacionales y del comercio exterior debe reducirse al mínimo expuesto por la emergencia de los pagos externos y la necesidad de evitar maniobras que impliquen la fuga de capitales. En el corto plazo el control de cambios debería ser severísimo. La totalidad de las divisas resultantes de las exportaciones y de otros ingresos serían canalizadas por el Banco Central que establecería un estricto orden de prioridades para su utilización, que incluiría insumos esenciales, medicamentos, pago de la deuda comercial, etc. La actividad privada en el comercio exterior, como en el resto de la economía, será campo principal del fortalecimiento de la posición internacional del país. Deberá evitarse toda intervención en los canales privados de comercio que no se justifique por la defensa del interés nacional. Cuando existan riesgos de este tipo deberán aplicarse las intervenciones necesarias sobre los mercados y la actividad privada sin transferir al área pública actividades que, la experiencia revela, suelen no ser desempeñadas conforme a los objetivos iniciales y el manejo correcto de los intereses públicos en juego. En materia de comercio de productos agropecuarios tradicionales, carnes y granos, las juntas respectivas deben asumir, dentro de los criterios señalados, la supervisión efectiva de las corrientes de comercio, evitar maniobras que impliquen fuga de capitales y promover, en asociación con los intereses privados, la ampliación de mercados y la diversificación de las exportaciones.

Mientras existan controles sobre los pagos internacionales cabe esperar la existencia de un mercado paralelo de cambios. Esta será insignificante respecto de las transacciones del comercio exterior y las corrientes financieras autorizadas. Sin embargo, cumple un papel importante en la formación de las expectativas de los operadores económicos y de los incentivos para la fuga de capitales, a través de maniobras sobre los precios del comercio exterior. La primera respuesta a este tipo de situación es asegurar la eficacia de los controles, seriamente desmantelados bajo la política monetarista. Pero esto no alcanza. Es indispensable, al mismo tiempo, la coherencia del conjunto de la política viable de tipo de cambio, una tasa de interés pasiva que no fuerce la fuga del dinero y una política fiscal y monetaria compatible con la recuperación de la actividad económica y la estabilidad de precios, la brecha entre el tipo oficial y paralelo de cambios sería reducida y manejable con los instrumentos a disposición de la política económica.

Moneda y crédito

El país debe recuperar la autonomía de su política monetaria subordinada, desde el inicio del régimen de facto, a las condiciones vigentes en las plazas financieras internacionales y a las expectativas de los operadores económicos sobre el rendimiento relativo de los activos financieros en peso y en divisas. De este modo, la tasa de interés y el nivel de la liquidez internas quedan subordinadas al comportamiento del tipo de cambio y de las reservas internacionales. Bajo condiciones de libertad de movimiento

de fondos y dentro del llamado "enfoque monetario del balance de pagos", cualquier desfasaje entre la tasa de interés y la oferta de crédito interno con las expectativas de los operadores económicos se refleja en una pérdida de reservas internacionales. El ajuste se realizaba, entonces, por la reducción de la liquidez interna y el consecuente aumento de la tasa de interés. Este sistema imperó desde que, a partir de 1976, se fueron liberalizando los movimientos de fondos con el exterior y la tasa de interés quedó regulada por el mercado. En la actualidad, la subordinación de la política monetaria al comportamiento de la tasa de cambio en el mercado paralelo determina la expansión del crédito admitido, pese a la existencia de controles sobre los movimientos de fondos externos.

En las actuales condiciones, es imposible cualquier política de reactivación de la economía argentina. Resulta indispensable, por lo tanto, desvincular la política monetaria de la atadura externa y replantear el cumplimiento de la deuda externa sobre otras bases. Esto último fue analizado en el apartado anterior. Para desvincular la tasa de interés y la oferta de crédito de la restricción externa es indispensable introducir un severo control de cambios que impida a los operadores económicos la elección de mantener sus activos financieros en pesos o en divisas. En otros términos, deben introducirse todos los controles necesarios para que las alternativas de los ahorristas y de los tenedores de activos financieros se reduzcan a la compra de activos reales o al mantenimiento de imposiciones en pesos. El papel de un mercado paralelo de cambios fue analizado en el apartado anterior.

Según se observó anteriormente, la viabilidad de esta política descansa en la coherencia del conjunto de la política económica y en la formación de expectativas favorables sobre el desarrollo y la estabilidad futura de la economía argentina. Para alcanzar esa coherencia parece indispensable la unificación de la conducción de la política fiscal, monetaria y de balance de pagos. Para esto, al menos mientras dure el período de emergencia, el Ministerio de Economía y la Presidencia del Banco Central deberían ser ejercidas por un mismo funcionario. Los problemas operativos podrían resolverse con un Subsecretario de Asuntos Monetarios y Pagos Externos, dependiente del Ministerio de Economía, que ejerciese simultáneamente la conducción administrativa del Banco Central.

El gobierno determinaría el nivel de crédito y de la tasa de interés. El primero se ajustaría dentro de un programa monetario con metas precisas de financiamiento para los sectores privado y público. No cabría esperar, en los primeros años, un aumento significativo de las reservas internacionales y una expansión monetaria de este origen. En este caso, el gobierno siempre puede operar de manera compensatoria con los instrumentos de la política monetaria. La expansión del crédito y de la oferta monetaria, compatibles con la reactivación de la economía y la estabilidad de precios, estaría determinada por los siguientes factores:

a) Incremento de la producción y del ingreso real.
b) Demanda de dinero del público reflejada en el coeficiente de monetización.

Ambos factores están vinculados. El crecimiento del ingreso real y de la producción genera mayor demanda de dinero para transacciones y mayor volumen de ahorro de los particulares colocable en activos financieros. Pero la demanda de dinero está influida, además, por la rentabilidad de estos activos. En consecuencia, la existencia de una tasa de interés pasiva que no desalienta a los ahorristas es condición necesaria de la demanda de dinero; influye en los límites de la expansión de crédito y la oferta monetaria sin repercusión en los precios. Dados los muy bajos niveles actuales de monetización (alrededor del 12%), cabe esperar un aumento del mismo si se cumple aquella condición en materia de tasa de interés y, sobre todo, si se reduce drásticamente la inflación y el dinero vuelve a recuperar significación como depositario de valor.

Las tasas de interés pasivas y activas también serán fijadas por el gobierno. El realismo de las tasas que se fijen se vincula a su impacto sobre la demanda de dinero y a su relación con la rentabilidad de las inversiones de las empresas. La tasa de interés activa real anual no debería exceder del 5% y ser estable en el tiempo.[109] La inestabilidad y los exagerados niveles de las tasas reales activas de interés, durante el régimen de facto, no deberían inducir a un retorno a épocas de tasas fuertemente negativas, con su impacto negativo sobre la monetización del sistema, la inflación y la asignación de recursos.

Para fijar la tasa de interés pasiva el gobierno admitiría un spread máximo del 0,8% mensual como costo de intermediación financiera. Vigilaría estrechamente el manejo de las entidades financieras para evitar maniobras (apoyo en cuenta, etc.) que implique un aumento del spread vía el incremento de la tasa de interés realmente pagada por los tomadores de crédito. El gobierno, en el marco de su política global, decidirá si ese spread es absorbido totalmente por la tasa pasiva o si existe un subsidio para cubrir parte del mismo. En este caso, el subsidio debe formar parte del déficit global del sector público y debe cuantificarse su impacto en el programa monetario.

La existencia de una tasa de interés controlada puede inducir operaciones de arbitraje entre diversos tipos de colocaciones financieras. En términos de la jerga habitual: la "bicicleta". Este riesgo se presenta si la tasa regulada resulta ser muy inferior a la que rige en otras operaciones y esto, a su vez, ocurre si no se logra reducir la tasa de inflación a límites compatibles con las metas de la política monetaria. Pero surge, además, si existen títulos de crédito que confieran seguridad y liquidez y permiten, en consecuencia, el arbitraje. Esto condiciona la política de mercado abierto y de financiamiento público. Naturalmente, la supervisión del destino.

El gobierno regularía el crédito vía un encaje del 100% o fraccionario. En todo caso, el redescuento estaría orientado conforme a las prioridades establecidas

109. Para que esta tasa no esté limitada a las empresas de primera línea, el Banco Central orientaría parte el redescuento para uso exclusivo de pequeñas y medianas empresas.

por el programa económico. No se admitiría la existencia de un mercado libre institucionalizado. En la práctica, sin embargo, podría surgir un mercado paralelo de dinero a tasa libre, seguramente en forma de aceptaciones. El comportamiento de este segmento no institucionalizado del mercado sería un elemento de referencia sobre las tendencias del mercado y el gobierno no carecería de medios para influir sobre el mismo.

El sistema funcionaria bajo un régimen de garantía oficial por el 100% de los depósitos y los intereses caídos. Se induciría una disminución del número de entidades financieras y el congelamiento, por un periodo mínimo de cinco años, relocalizar las existentes. El sistema está sobredimensionado. Esto ha dado lugar a un problema social adicional: de las 150.000 personas que trabajan en el sector financiero, alrededor de 1/3 serían redundantes en un sistema financiero nacional y eficiente. Naturalmente, este problema social debe ser contemplado como primera prioridad en cualquier programa de reorganización. No es admisible que el personal bancario cargue con las consecuencias del desenfreno especulativo de la estrategia monetarista.

La banca oficial asumirá un papel decisivo en el funcionamiento del sistema financiero y será sujeto de un profundo plan de reorganización. Debería reducirse y consolidarse el número de entidades. En algunas provincias existe más de un banco oficial. Por otra parte, debería inducirse la consolidación de bancos de provincia en grandes bancos regionales. Los bancos oficiales deben fin al sucursalismo en que también participaron a partir de 1976; reducir, si es posible, el número de sucursales; relocalizarlas o transferirlas entre distintas entidades oficiales.

En relación con los bancos extranjeros, no debería admitirse la incorporación de nuevas entidades ni la compra de entidades nacionales por bancos extranjeros actualmente existentes en el país. Debería prohibirse por plazo indefinido la apertura de nuevas sucursales de bancos extranjeros y admitir sólo la relocalización de sucursales existentes. De los 32 bancos extranjeros en la actualidad, 16, es decir el 50%, se incorporan a partir de la Reforma Financiera de 1977. La mayor parte de estos bancos tienen una implantación precaria y solo operan con grandes tomadores de créditos locales y operaciones en divisas. La política propuesta limitaría, de hecho, el papel de estas entidades a funciones ligadas al financiamiento externo.

Convendría que las entidades financieras operaban bajo normas de banca universal. En las condiciones argentinas, no existe realmente ámbito para entidades financieras especializadas, por lo menos a corto y mediano plazo. Las entidades autorizadas para operar deberían, por lo tanto, poder hacerlo en la totalidad de los servicios que prestan las entidades financieras.

La Superintendencia del Banco Central debería ejercer una vigilancia estricta de las entidades financieras. Las normas de solvencia, liquidez y eficiencia deberían ser estrictamente cumplidas y sometidas a la vigilancia permanente de la autoridad monetaria. Deberían reforzarse las normas vigentes que obligan a las entidades que no cumplan las normas técnicas a encuadrarse en las mismas dentro de plazos breves y precisos. Sería útil recoger la propuesta de que entre las normas técnicas figure un costo operativo máximo admitido por peso depositado y la obligación de formular un

programa de encuadramiento para las entidades que no cumplan este límite.

Finalmente cabe observar que el esquema de consolidación y refinanciamiento de pasivos introducido por la Reforma de junio de 1982 ha sido superado por los hechos. El monto total de deudas financieras del sector privado asciende a $A 55.000 millones. Esta deuda se refinanciaría a cinco años (amortizaciones mensuales) con un año de gracia a la tasa de interés establecida de la cual se capitalizaría el 50% mensual y se cancelaría con el principal.

Medidas contra la pobreza extrema

El Programa debe contemplar medidas específicas para enfrentar la pobreza extrema que aflige a parte considerable de la población y cuya situación ha sido agravada por el deterioro económico de los últimos años. Estas medidas deberían enfrentar dos causas básicas de la pobreza: el desempleo e ingresos por debajo de los niveles de subsistencia en parte de la población trabajadora y pasiva. Estos problemas tendrán respuesta a través de la reactivación de la economía y el aumento de la demanda de trabajo y de las remuneraciones reales. Pero no podría esperarse a que el repunte económico vaya solucionando los problemas más urgentes. Es necesario, además, la adopción de políticas explícitas para enfrentar la pobreza.

En relación con el empleo, deberían concederse incentivos financieros y fiscales a las empresas que ocupan mano de obra en los niveles más bajos de remuneración. Dentro de su política global de redescuento y creación de recursos monetarios, el Banco Central debería conceder líneas de redescuento para empresas en tales condiciones. La política tributaria debería incluir desgravaciones para empresas que utilizan mano de obra actualmente desocupada y/o de baja remuneración. Son necesarias, también, medidas de estímulo para la ocupación de personas jóvenes que trabajan por primera vez. Estos estímulos podrían referirse a las indemnizaciones por despido (que podrían quedar en todo o en parte a cargo del Estado) y al escalonamiento de las indemnizaciones con vistas a desestimular el abandono voluntario del empleo. Existe un amplio campo para articular medidas estimuladoras del empleo y, simultáneamente, de la productividad.

Respecto del salario mínimo, ya se señaló que debería fijarse la meta de aumentar su relación actual de 25% de la canasta básica de consumo. A estos efectos deberían articularse las medidas financieras y tributarias mencionadas en el párrafo anterior.

Los aumentos de jubilaciones deberían privilegiar a los grupos de menores ingresos. Existe una exagerada dispersión entre los niveles de ingreso de la población pasiva menos remunerada y los regímenes especiales. Los ajustes futuros deberían relacionar la jubilación con el salario mínimo vigente y aumentar proporcionalmente más las escalas más bajas y a las personas de más edad.

El actual sistema de seguridad social y el Ministerio de Acción Social tienen

actualmente en curso programas para atender necesidades de los sectores más pobres. Sin embargo, esos programas son totalmente insuficientes y deben mejorarse y reforzarse. En particular, deben ponerse en marcha medidas para atender a la niñez en edad escolar mediante programas especiales de alimentación en el lugar de enseñanza, incluso los días que no se de clase y los meses de vacaciones. En casos detectados de necesidad debería asistirse a los niños con la provisión gratuita de elementos escolares, vestuario y calzado. Una razón importante de la pobreza familiar ha demostrado ser la baja actividad económica de los miembros secundarios de la familia derivada de la necesidad de cuidar menores. Preservando la necesaria unidad familiar, indispensable para el desarrollo integral del niño, pueden reforzarse las guarderías y jardines de infantes que, en ciertas horas, liberen tiempos de trabajo de miembros de la familia y contribuyan a la educación formal del menor. En el mismo sentido, deberían reforzarse las asignaciones familiares que están actualmente un 80% por debajo en términos reales de los niveles vigentes en 1970. Este instrumento es especialmente importante para las familias numerosas.

En el caso de la salud y la alimentación, deberían contemplarse medidas adicionales. Debería extenderse el régimen de descuentos sobre medicamentos a jubilados y activos dentro de las obras sociales para beneficiar a personas desocupadas de bajo ingreso. Además, podrían extenderse vales ("food stamps") a las personas de bajo ingreso por estar desocupados, para garantizarles un consumo mínimo. En el caso de los trabajadores independientes, la Caja de Autónomos podría ser el canal para la extensión de estos vales a personas necesitadas. El tipo de bien a suministrar debería limitarse a los de consumo básico, con o sin pago parcial del costo. El Estado debería tipificar estos bienes y acordar con empresas privadas el suministro de estos bienes a precios reducidos. Las empresas tendrían como contrapartida la garantía de una demanda importante y programada.

Todos estos esquemas deben desarrollarse en el marco de los recursos disponibles, de la situación global del sector público y las transferencias de ingresos compatibles con la recuperación de la actividad económica, el empleo y el salario real.

Proyectos de inversión autofinanciables

En diversas actividades, particularmente en áreas de la infraestructura y las industrias de base, existen proyectos cuyas inversiones pueden financiarse con los excedentes de explotación generados después de su puesta en marcha. Estos proyectos tienen un contenido importado que puede ser financiado por créditos de proveedores y financieros externos y un componente de gastos locales, en concepto de mano de obra, materiales, equipos, etc. Bajo el régimen de concesión de obra pública con peaje, el Estado garantiza el monto de la inversión y, en definitiva, financia con recursos públicos los proyectos. En el caso de las autopistas urbanas y otras obras realizadas bajo el mismo régimen desde 1976. No existe, en estos casos, financiamiento privado auténtico. Se

trata, ahora, de definir un régimen distinto que, sin garantía oficial, promueva el interés privado en ejecutar proyectos prioritarios para el desarrollo económico del país.

En el actual contexto internacional, existe un manifiesto interés de contratistas y proveedores de equipos de otros países por participar en alguna de las grandes obras contempladas en la Argentina. Es el caso, por ejemplo, de Paraná Medio y del programa de centrales nucleares. En el sector de gas y petróleo, se observa la misma situación. Existen proyectos privados para la conversión de gas en combustibles líquidos y la transformación y exportación de hidrocarburos. Tradicionalmente, en el sector petrolero, puede movilizarse capital privado de riesgo cuyas inversiones son financiadas, a posteriori, con los resultados de la explotación emprendida. Pueden contemplarse, también, incentivos especiales para la repatriación de capitales propiedad de residentes argentinos, vinculando estos incentivos a la participación en el financiamiento y ejecución de proyectos de inversión.

El Acuerdo debe incorporar un paquete de proyectos autofinanciables de esta naturaleza que permitiría un volumen considerable de inversiones, sin comprometer recursos oficiales ni crédito interno. Para el financiamiento del contenido local de los proyectos debería movilizarse capital privado de riesgo en pesos o en divisas. En este último caso, el aporte de recursos externos tendría como contrapartida la generación de moneda nacional. De este tipo de situación hablábamos cuando, al referirnos a la posición de endeudamiento, se decía que la entrada de los fondos para proyectos de inversión puede compensar el cierre transitorio de las fuentes de crédito financiero.

Con los mismos fines, se podría restablecer el Fondo de Participación en el Desarrollo Nacional con una participación de los trabajadores, prevista en los convenios de trabajo, en un Fondo administrado por el Banco Nacional de Desarrollo (en cooperación con otras entidades públicas, por ejemplo, para inversiones de interés social: vivienda, etc., el Banco Hipotecario Nacional). La contribución podría ser de horas (por ejemplo, cuatro mensuales) equivalentes en salarios. El aporte sería ajustado por la tasa de interés del mercado institucionalizado y tendría liquidez frente a situaciones de emergencia, ligados a créditos suplementarios en tales circunstancias, etcétera.

El cambio de las condiciones internacionales y la consolidación en la Argentina de un régimen representativo que, por definición, defenderá los intereses nacionales, modifican los términos políticos y las posibilidades de negociación con las empresas extranjeras. En el marco de la expansión prevista de la economía argentina y de los programas sectoriales, debería negociarse la ampliación de las inversiones y escala de operaciones de las subsidiarias de empresas extranjeras que operan en la Argentina, privilegiando aquellos proyectos que expanden el empleo, sustituyan importaciones, generan exportaciones, descentralicen la producción y propulsen el desarrollo

tecnológico. Deberían abrirse también negociaciones con empresas del exterior interesadas en participar en diversos sectores del desarrollo nacional y consolidarse un régimen jurídico y, sobre todo, un marco de estabilidad institucional que dé garantías a largo plazo a los inversores extranjeros y los ubique en áreas específicas en que su aporte impulse el desarrollo. Cuando se consolide la democracia en la Argentina y la economía repunte, la Argentina será un centro atractivo para inversiones del exterior. Estos podrán contribuir (aunque de manera marginal a la formación de capital financiado con ahorro nacional) al aumento de las inversiones. Dada la proliferación de empresas que operan a escala transnacional (las llamadas "minimultinacionales") y los cambios de estrategia en las grandes transnacionales, un gobierno argentino representativo podrá, en el marco de una estrategia nacionalista, negociar en términos totalmente distintos a los que fueron habituales en el pasado. Podrá negociarse la tecnología, el balance de divisas de las empresas, la participación de capital nacional y foráneo y, en fin, todos aquellos elementos que permitan compatibilizar el interés del inversor privado extranjero con los del país. La libertad de maniobra en este campo existe, siempre y cuando el país negocie desde una postura nacional y no desde las perspectivas de la minería transnacional. Esta última, por otra parte, como lo revela la experiencia desde 1976 y de otras circunstancias del pasado, al achicar la economía expele a la inversión privada extranjera y reduce el interés de los inversores extranjeros de asociarse en el desarrollo argentino. Naturalmente, el cambio de circunstancias políticas también generará condiciones propicias para la repatriación de capitales que residentes argentinos poseen en el exterior.

Programas de reactivación sectorial y de las economías regionales

La recuperación de las economías regionales y de los diversos sectores productivos requiere la concertación de políticas entre el sector público y privado. En el marco del Acuerdo se podrían en marcha los siguientes mecanismos:

a) Acuerdos sectoriales en la industria manufacturera: Se convocarán comisiones de reconversión y expansión en las diversas ramas industriales (textil, maquinas-herramientas, frigoríficos, alimentos, etc.), para concentrar los apoyos necesarios a la empresa privada. En estos acuerdos se definirán los compromisos de las empresas (ampliaciones de capital, etc.) y del sector público (apoyo crediticio, incentivos a la exportación, etc.), con vistas a modernizar las empresas, ampliar sus escalas de producción, elevar los niveles tecnológicos y equipamiento, proyectarlas al mercado internacional y, en su caso, inducir las funciones entre dos o más empresas. Estas comisiones estarían formadas por representantes de las empresas, los trabajadores de

cada sector y el Estado. Cada comisión tendría una secretaria con la participación de la Secretaria de Industria y de las otras reparticiones públicas competentes. Las comisiones deberían, en un plazo máximo de seis meses desde su constitución, formular propuestas orgánicas y operativas que pasarían a integrarse en el Acuerdo Económico y Social.

b) Acuerdos para las economías regionales: Las economías regionales han soportado el impacto de la política monetarista y sufren una crisis que agrava los antiguos problemas estructurales de rigideces en las condiciones de oferta, dependencia de la región metropolitana, etc. A nivel de cada región, con la participación de los gobiernos provinciales, representantes de las empresas y de los trabajadores y del Estado nacional, se formularían programas específicos de reactivación económica, fomento de exportaciones, generación de polos de desarrollo, reconversión de actividades y ampliación de la frontera agropecuaria. Estos programas serian integrados a nivel nacional en el marco del Acuerdo y consecuentemente, llevarían a la adopción de un conjunto sistemático de medidas para respaldar el desarrollo y la movilización de recursos de cada región. En particular, estos programas regionales influirían para que las grandes obras de infraestructura existentes o proyectadas (Chocón, Salto Grande, Yaciretá, etc.) sirvan como núcleo de polos regionales de desarrollo en vez de simples fuentes de abastecimiento energético para la región metropolitana.

c) Acuerdos para el sector agropecuario: El desarrollo agropecuario de la Pampa húmeda y la ampliación de la frontera agropecuaria en el resto del país, ofrecen una formidable perspectiva de expansión de la producción rural. En el marco del Acuerdo, se concertarían entre las entidades representativas de los productores, de los trabajadores rurales y el Estado, medidas específicas para profundizar el cambio tecnológico y la capitalización de las explotaciones, la diversificación y rotación más eficaz de cultivos y la ampliación de la frontera rural. La secretaria de esta comisión estaría integrada por los órganos competentes del sector público (Secretaría de Agricultura, INTA, etc.).

d) Programas para las pequeñas y medianas empresas: Las PYMEs constituyen, incluso en los mayores países industriales, el segmento más dinámico y rentable de la actividad productiva. Las tendencias de la tecnología actual y la versatilidad de las PYMEs para responder a los cambios en la composición de la demanda, la tecnología y la diversificación de mercados, requiere la adopción de medidas específicas para el desarrollo tecnológico, la capitalización y la proyección a los mercados internacionales. En el marco del Acuerdo, debería formarse una comisión específica de apoyo a las PYMEs con la participación de las entidades empresarias representativas, de los trabajadores y de los órganos competentes del Estado. La Secretaria de Industria ejercería la secretaria de esa comisión.

e) Vivienda: El déficit habitacional y el impacto de la industria de la construcción sobre el conjunto de la economía imponen la adopción de un programa específico de construcción de viviendas en todo ámbito nacional. Ese programa formaría parte del Acuerdo y sería formulado por una comisión integrada por los cuerpos profesionales pertinentes, las empresas, los trabajadores y los órganos técnicos competentes. La secretaria de la comisión podría ser ejercida por el Banco Hipotecario Nacional.

f) Privatización y puesta en marcha de empresas paralizadas: Desde antes de la crisis financiera de abril de 1980, fueron cayendo bajo control público multiplicidad de empresas desmanteladas por las políticas impuestas desde abril de 1976. Estas empresas están hoy, en mayor parte, bajo control del Banco Central que, al liquidar a diversas entidades financieras, se hizo cargo de sus carteras activas. En muchos casos, esas empresas son recuperables y deben ponerse en marcha rápidamente, promoviendo su transferencia al sector privado. En consulta con los diversos grupos e intereses en juego, deberían determinarse, en un plazo perentorio, las reglas del juego bajo las cuales esas empresas serán privatizadas y puestas en marcha o, en el caso de que sean definitivamente irrecuperables, acelerar la liquidación de activos. Deberían identificarse los mecanismos (capitalización de deudas bancarias, nuevos aportes de capital, etc.), que permitan la transferencia de empresas a grupos privados responsables y con un estricto criterio de equidad y defensa de los intereses públicos en juego.

Notas sobre la fuente de recursos para el consumo, la inversión y el pago de la deuda externa

1. La expresión "vivir con lo nuestro" significa aquí utilizar prioritariamente la producción nacional y las divisas para expandir la actividad económica interna y el nivel de vida. Es decir, para el consumo y la inversión. En la situación actual, significa reducir el pago de intereses de la deuda a límites compatibles con la recuperación de la economía argentina y el bienestar social.

Vivir con lo nuestro implica pagar la deuda externa sin paralizar la economía. Evidencia la capacidad del país de resolver su crisis con sus propios recursos. Nadie puede acorralarnos, si movilizamos el potencial argentino. Vivir con lo nuestro requiere restablecer el equilibrio fiscal, reformar el sector financiero y utilizar las divisas disponibles con un estricto criterio de prioridades.

Es la única forma de romper el círculo infernal de negociaciones para nuevos créditos destinados a pagar viejos préstamos, a costas de subordinar toda la política económica del país. Los destinatarios de los nuevos préstamos son los mismos bancos acreedores mientras caen las importaciones para pagar intereses, las deudas suben y el desorden se generaliza en el ámbito interno.

Vivir con lo nuestro significa detener esta rueda infernal. Poner en orden la situación interna y fijar un límite a lo que el país puede pagar, a la espera de la recuperación de su solvencia internacional y del cambio de las condiciones mundiales. Podemos hacerlo porque tenemos energía, alimentos y exportaciones suficientes para importar lo indispensable. Vivir con lo nuestro no significa, pues, reducir los bienes y servicios disponibles para el consumo y la inversión, sino aumentarlos mediante la limitación del pago de los intereses de la deuda externa y la puesta en marcha de la capacidad productiva y mano de obra ociosas.

Para explorar la cuestión conviene referirla a los agregados principales de las

cuentas nacionales y del balance de pagos. Esto es lo que se intenta en esta nota.

2. El producto bruto interno (PBI) mide el valor agregado por todos los sectores económicos en el proceso productivo. Es decir, el valor de la producción neto de duplicaciones. El ingreso nacional refleja, a su vez, los ingresos generados por los factores de la producción (trabajo, empresa y capital) en forma de salarios, utilidades e intereses. En una economía abierta al comercio exterior, el PBI no representa necesariamente el valor de los bienes y servicios disponibles (BSD) para el consumo y la inversión realizados por la población argentina. Si se exporta más de los que se importa existe un superávit del balance comercial (BC) de bienes y servicios reales (transporte, turismo, regalías, etc.) y una reducción de los BSD para el consumo y la inversión. En cambio, si se registra un déficit del BC los BSD serían mayores que el PBI. En resumen, los BSD equivalen al PBI más el saldo del BC. Si este último es superavitario, el PBI será mayor que los BSD y menor si ese saldo es deficitario. En el primer caso el país está transfiriendo recursos al exterior y la población consume e invierte menos de lo que produce. En el segundo, la población está consumiendo e invirtiendo más de los que produce. En este caso, se registra una entrada de capitales del exterior (préstamos, inversiones, etc.), que financia el déficit del BC.

El aporte del capital extranjero a los BSD para el consumo y la inversión de la población argentina se mide, entonces, por el saldo del BC. Entre 1945 y 1975, ese saldo fue positivo en 2000 millones de dólares. Además la deuda externa aumentó, entre los mismos años, alrededor de 8000 millones de dólares. Es decir que, en aquellas tres décadas, el país exportó recursos y aumentó su endeudamiento externo (sin computar el incremento de la inversión privada directa) por alrededor de 10.000 millones de dólares. Este monto se destinó a pagar intereses de la deuda externa, utilidades de las empresas extranjeras radicadas en el país y a exportar capitales. Bajo el gobierno militar, en el período 1976-82, la exportación de recursos (BC superavitario de 2400 millones de dólares) e incremento del endeudamiento (32.000 millones de dólares) ascendieron a cerca de 35.000 millones de dólares. Esta masa de recursos se destinó a la compra de armamentos (no registrados como importaciones), la fuga de capitales y el pago de intereses y utilidades.

Es decir que de 1945 a la fecha, el país exportó recursos e incrementó su endeudamiento por 45.000 millones de dólares, de los cuales, casi el 80%, en los últimos siete años, bajo el régimen militar. En estos últimos siete años, además, un enorme despilfarro de recursos en forma de importaciones suntuarias y sustitutivas de producción nacional, subsidio al pago de regalías y gastos de turismo en el exterior. Si se excluyen estas partidas del balance comercial de bienes y servicios reales, el superávit del BC en el período 1976-82 asciende a alrededor de 10.000 millones de dólares.

3. En relación a la formación de capital productivo, se observa que el ahorro es la parte del ingreso (salarios, utilidades, intereses) que no se destina al consumo corriente de la población, e inversión, la parte del PBI compuesto por activos que se incorporan al proceso productivo (máquinas, carreteras, stock de materiales, instalaciones industriales y agropecuarias, etc.) y al capital social (vivienda, etc.). En el promedio de las

últimas tres décadas, la población argentina ahorro alrededor del 20% de su ingreso y una proporción semejante de la producción consistió en activos durables de producción y construcción de viviendas, como el saldo del BC fue superavitario en el mismo periodo esto indica que el aporte del capital extranjero a la inversión tuvo como contrapartida la fuga de capitales de residentes. La acumulación de la deuda externa refleja, hasta 1975, la toma de créditos en el exterior para cubrir desequilibrios del balance de pagos en cuenta corriente y/o aumentar las reservas internacionales. Los tomadores de esos préstamos fueron el Estado y el sector privado y, en la medida que los créditos no se destinaron directamente para realizar importaciones, aumentaron las divisas disponibles para gastos en el exterior del resto de la economía o incrementaron las reservas del Banco Central. Desde 1976, el rápido aumento del endeudamiento provocó, hasta 1979, un fuerte incremento de las reservas del Banco Central y, más tarde, se destinó a la compra de armamentos no registrados como importaciones, a la salida de capitales de residentes y al pago de los crecientes intereses de la deuda externa. Creciente, tanto por el aumento del endeudamiento, como por el incremento de la tasa de interés.

El endeudamiento externo de una economía, como las deudas de una empresa, no son en sí mismos un fenómeno perverso. Un país o una empresa pueden necesitar recursos adicionales de inversión y endeudarse al efecto. Luego, cuando la producción entra en régimen, cabe esperar que una parte del ingreso se destine a pagar los intereses de las deudas, originalmente contraídas. La solidez del endeudamiento depende, entonces, de la rentabilidad de las inversiones y, en el caso del país, además del incremento de las exportaciones para transferir sin problemas al exterior los intereses de la deuda externa. También es esencial conservar la credibilidad externa porque el mantenimiento de una corriente fluida de crédito permite refinanciar todo o parte de los intereses de la deuda externa y elevar los BSD manteniendo la solvencia internacional. Esta credibilidad no existe actualmente, tanto por el descalabro provocado por la política monetarista en Argentina como por la crisis financiera internacional. De allí la severidad del proceso de ajuste que se analizó en el texto. En la Argentina, el fenómeno reciente de endeudamiento fue perverso porque los créditos no se destinaron a la inversión productiva y, además, se debilitó la capacidad exportadora. El incremento simultáneo de la tasa de interés en las plazas internacionales llevó a la actual situación de insolvencia.

4. ¿Cuál es la situación actual? El país tiene una deuda externa del orden de los 40.000 millones de dólares que registran intereses por 5000 millones de dólares e inversiones de empresas extranjeras que generan utilidades, parte de las cuales se transfieren a las casas matrices. La remisión de estas utilidades depende del nivel de ganancias de las empresas extranjeras y esto, en buena medida, de las condiciones generales de la economía. De cualquier modo, el gobierno puede apelar a diversos instrumentos para postergar las remisiones, estimular la reinversión y regular el monto de las transferencias. En el caso de la deuda externa, los intereses devengados deben transferirse al exterior. De allí el proceso de ajuste analizado anteriormente.

Según se explicó en el texto, el superávit necesario en el comercio exterior de

bienes y servicios reales para pagar los intereses de la deuda representa alrededor del 8 % del PBI, es decir, que los BSD tienen que disminuir en esa proporción. La transferencia implica, además, alrededor del 60% del valor de las exportaciones. La propuesta de vivir con lo nuestro consiste en tomar nota de esta realidad y (del hecho que el país tiene los recursos reales incluyendo las divisas generadas por las exportaciones) para recuperar su economía siempre y cuando refinancie, de algún modo, parte sustancial de los intereses de la deuda. El problema actual es, por lo tanto, los intereses de la deuda y no la insuficiencia de recursos reales para el crecimiento del consumo y la inversión nacionales. Cuando se recupere la economía argentina y aumente su capacidad exportadora y sustitutiva de importaciones, será posible restablecer la solvencia internacional. En esto influirá el cambio de las condiciones imperantes en la economía mundial y el replanteo de los problemas globales del endeudamiento. Pero la Argentina no puede esperar hasta entonces. Tiene que dar ya sus propias respuestas.

¿Cómo aumenta el ahorro y la inversión? El ahorro tiene tres fuentes principales. El del sector público, que es la diferencia entre los ingresos y egresos corrientes del Estado y sus empresas. El de las empresas privadas, que consiste en las utilidades no distribuidas. El de los particulares que es la parte del ingreso personal no consumido. El incremento del ahorro en las tres categorías depende principalmente del aumento de la producción y de los ingresos a través de la puesta en actividad de la capacidad productiva y mano de obras actualmente ociosas. En el interior de cada categoría, deben verificarse transformaciones que promuevan el ahorro en el sector público, por ejemplo, a partir de la reducción de gastos prescindibles como son parte de las erogaciones militares. En las empresas, a través del incremento de las ventas y de la productividad. En los particulares, mediante incentivos (no solo la tasa de interés) que estimulen el ahorro. Pero, en definitiva, el volumen de inversiones depende de las expectativas y del propio crecimiento en todo el sistema productivo. El crédito al sector privado, en el marco de una política fiscal y monetaria coherente, es un instrumento esencial para generar la liquidez que permita la movilización de los recursos ociosos para evitar estrangulamientos externos que, por insuficiencia de divisas, impidan ejecutar inversiones con alto componente importado o mantengan desocupada la capacidad productiva que depende de insumos del exterior, es indispensable un sostenido crecimiento de las exportaciones.

Finalmente, para vivir con lo nuestro es indispensable la aplicación de políticas globales coherentes que desalienten la fuga de capitales y estimulen su reinversión en el país. La fuga de capitales es un problema de largo plazo de la economía argentina, que alcanzó dimensiones descomunales bajo la conducción monetarista, en los últimos siete años. El cambio de las expectativas seguramente estimulará la repatriación de recursos de residentes, actualmente invertidos en el exterior.

EL DEVENIR DE UNA ILUSIÓN (1989)

Segunda parte: la frustración del desarrollo

La demolición del proyecto industrialista

Estancamiento, inflación y pobreza

El proceso de desarrollo e industrialización de se detuvo a mediados de la década del 70. Por primera vez en doce años, en 1975 cayó el nivel de actividad económica. Al mismo tiempo, el aumento de precios marcó un récord histórico y el Gobierno perdió el control de las variables económicas. Los acontecimientos del 75 preanunciaron el violento cambio de rumbo que comenzaba en la evolución de la economía argentina.

Entre 1960 y 1975, tercera etapa del proyecto industrialista, el producto interno por habitante creció en 45%. Entre 1975 y 1987 disminuyó un 13%. El impacto de la caída del producto por habitante sobre los bienes y servicios disponibles para el consumo y la inversión fue agravado por la transferencia de recursos para servir la deuda externa y el deterioro de los términos de intercambio. La tasa de inflación promedió entre 1960 y 1975 promedió el 34% anual. En los últimos 13 años se duplicó. La tasa de acumulación de capital superó el 20% en la tercera etapa del proyecto industrialista; en los últimos años declinó al 12%. El salario real experimentó un crecimiento moderado y persistente hasta mediados de la década de 1970; a partir de 1975 cayó alrededor de un 30% sobre los niveles anteriores. La participación de los asalariados declinó en una proporción semejante. El ingreso de las familias declinó en un 20% en el mismo periodo y aumentó la concentración del ingreso. En el Gran Buenos Aires, el 10% de la población de más alto ingreso aumentó su participación en el ingreso total del 33% al 37% y la del 40% más pobre declinó del 16% al 14%. Cómo se produjo simultáneamente una caída del ingreso medio, el deterioro de la situación de los grupos de menores ingresos fue aún más profundo. El desmedro de las prestaciones sociales en concepto de educación, salud y viviendas deprimió todavía más el nivel de vida de los sectores populares.

Una de las consecuencias principales de estos hechos fue la agudización de la puja distributiva entre los diversos sectores sociales. La caída del ingreso disponible provocó importantes pérdidas en los principales sectores sociales y multiplicó las presiones inflacionarias. Al mismo tiempo se agregaron nuevos problemas y protagonistas en la disputa por el reparto del ingreso. Detengámonos brevemente sobre esta cuestión.

La revaluación del peso a fines de la década del 1980 y la liberalización de importaciones provocaron un comportamiento distinto de los bienes y servicios sometidos a la competencia internacional respecto de los correspondientes a los sectores protegidos dentro del mercado interno. Los primeros se referían a gran parte de la producción manufacturera y afectó en particular a la de textiles, ropa, calzado, maderas, muebles, productos metálicos, maquinarias eléctricas y material de transporte. El sector agropecuario también fue afectado por la revaluación del peso pero, dado las características de su producción, los efectos fueron menos profundos, y se agotaron con los posteriores ajustes cambiarios. Los servicios públicos y privados y pocas ramas

de la producción manufacturera no sujetas a la competencia internacional, mejoraron sus precios relativos y sobrevivieron y, en algunos casos, crecieron. Esta fue la nueva dimensión de la puja distributiva gestadas por las políticas del régimen militar: sectores productores de bienes y servicios transables o no internacionalmente.

La segunda dimensión de la puja distributiva que conserva plena vigencia es entre el sector productor de bienes y servicios y la actividad financiera. El aumento de los niveles de deuda y de las tasas de interés real transfirieron crecientes cantidades de ingreso hacia el sector financiero. La crisis de endeudamiento del sector privado fue resuelta en 1982 con la explosión inflacionaria y la drástica y breve caída de las tasas reales de interés. Pero la principal puja distributiva entre el sector financiero se verifica en la economía argentina y el resto del mundo a través de los servicios de la deuda externa. Esta transferencia de recursos representa desde 1981 alrededor del 4% del PBI. Un fenómeno en verdad extraordinario aún en el contexto de las pujas distributivas del proyecto industrialista

La desindustrialización

.

El principal impacto de la crisis y el cambio de rumbo de la economía argentina se centró en la industria manufacturera. Entre 1960 y 1975, la producción manufacturera por habitante aumentó un 47%. Entre 1975 y 1987 cayó un 25%.

El proceso de desindustrialización es extraordinario. En 1987 el producto manufacturero es semejante al de 1972. La ocupación fabril cayó en 400 mil personas; esto es, en un 35% respecto del empleo total registrado en 1975. Cerró el 20% de los establecimientos industriales de mayor tamaño. La inversión en la industria, entre los extremos del período, cayó en alrededor de un 50%. La participación de los asalariados en el ingreso disminuyó al 28%. La comparación de los datos de los censos económicos de 1974 y 1984 revela tendencias contractivas menos marcadas que las recién citadas, fundadas en las cuentas nacionales. Pero ratifican la orientación general del período y la brusca interrupción del proceso de industrialización previo.

La experiencia iniciada en 1976 revirtió el proceso madurativo de la industria y de la economía argentina bajo el proyecto industrialista. Los indicadores de producción, empleo e inversiones muestran un cambio drástico de las tendencias previas. La crisis golpeó a los sectores más dinámicos de la actividad industrial ligados a las tecnologías avanzadas. La destrucción del emergente sector electrónico es uno de los hechos más notables de esta experiencia. La crisis provocó el desmantelamiento de los departamentos de investigación y desarrollo experimental que estaban ampliando el contenido tecnológico de la industria argentina. La capacidad exportadora se deterioró como consecuencia de la crisis financiera y la caída de la producción, interrumpiendo el proceso de expansión de exportaciones de manufacturas observable sobre todo en la tercera etapa del proyecto industrialista.

La contracción industrial desplazó el centro de gravedad de la producción

manufacturera desde las actividades de mayor contenido tecnológico y capacidad potencial de inserción internacional hacia las actividades vegetativas vinculadas a la producción para el mercado interno de bienes de consumo no durables, por ejemplo, panaderías, fábricas de galletitas, de productos plásticos, de aguas y gaseosas, carpintería metálica y de ladrillos de máquina. El proceso regresivo de la estructura industrial se observó en el resurgimiento de las pequeñas plantas con menos de 100 personas ocupadas, ligadas al cuentapropismo y a las actividades de menos densidad tecnológica y productividad. Estos hechos revelan un espectacular cambio de la tendencia operante hasta mediados de la década de 1970.

Bajo el amparo de regímenes especiales de promoción, siguió el proceso de sustitución de importaciones en productos intermedios en industrias de tecnología estabilizada, como siderurgia, papel y fibra sintética. En cambio, los sectores metalmecánicos más ligados al proceso acumulador y exportador reflejaron plenamente el impacto de la crisis, como en los casos de la producción de automotores, productos electrónicos, astilleros, motores y máquinas herramientas.

El proceso de regresión industrial afectó a empresas nacionales y extranjeras. Muchas de estas últimas, vinculadas a los sectores de mayor contenido técnico, redujeron su escala de operaciones o cerraron. Los regímenes liberales de tratamiento de la inversión extranjera y de transferencia de tecnología, adoptados en 1976 y 1977, provocaron un fuerte aumento de los pagos en concepto de regalías por marcas y patentes mientras se reducía la producción industrial de las empresas extranjeras y frenaba el avance tecnológico de la economía argentina.

La industria abandonó el sendero previo de crecimiento asentado en el incremento de la inversión y la tecnología empleados, el aumento de la productividad y la creciente capacidad competitiva. Desde 1976 entró en un prolongado retroceso en el cual los subsidios, la gestión financiera y el lobby político aumentaron su influencia en la evolución de las empresas.

Desde 1976, la industria perdió su función de locomotora del desarrollo que había asumido en la década de 1930. La participación del sector industrial en el producto bruto interno cayó del 28% al 23% en los años del régimen militar. El sector agropecuario mantuvo su tasa de crecimiento anterior y reveló su vitalidad asentada en la penetración del cambio tecnológico y las mejoras organizativas de la empresa agraria, registradas desde finales de la década de 1950. Pero, el deterioro de los términos de intercambio frustró, en la década de 1980, el aumento de los excedentes y volúmenes exportados de cereal.

La dependencia externa

El balance de pagos planteó restricciones severas al desarrollo del sistema industrialista. Sin embargo, los problemas existentes antes de 1975 comparados con los emergentes desde entonces parecen insignificantes. La transformación en las relaciones

económicas internacionales en los últimos trece años, agravaron la vulnerabilidad de la economía argentina y plantearon problemas graves y sin precedentes en la experiencia histórica del país.

La gestación de la crisis de las relaciones económicas internacionales a partir de 1975 tiene dos causas principales; el deterioro de la capacidad exportadora de manufacturas y la deuda externa.

El proceso de desindustrialización frustró el sesgo expansivo de las exportaciones de creciente contenido tecnológico a lo largo del proyecto industrialista. La contracción del sector metalmecánico, la química fina, la industria electrónica y varias ramas tradicionales interrumpieron el proceso de crecimiento de las exportaciones de plantas llave en mano, bienes de capital seriados y por encargo, material de transporte y telecomunicaciones, textiles y vestuario, servicios de ingeniería, y otros bienes y servicios, en los cuales la Argentina había ido ganando progresivamente capacidad competitiva.

Según los censos económicos, la participación de las exportaciones de manufacturas en el valor agregado industrial cayó del 9% al 7.5% entre 1973 y 1984.

La pérdida de dinamismo de las exportaciones industriales vinculadas a los rubros en expansión en el mercado internacional desplazó el liderazgo de crecimiento de las exportaciones a la producción primaria tradicional y a los excedentes de los bienes intermedios provenientes de las industrias base, desarrolladas o en proyecto en la tercera etapa del proyecto industrialista. El crecimiento de las exportaciones agropecuarias fue muy importante. El volumen de la producción de cereales y oleaginosas alcanzaba en 1970 a 24 millones de toneladas y el saldo exportable a diez. En 1987 la producción aumentó a 40 millones y el saldo exportable a 10 millones de toneladas. Por otra parte, la contracción de la demanda interna de acero, aluminio, productos petroquímicos, papel, celulosa, y otros materiales y bienes intermedios de origen industrial provocó un aumento de los excedentes y, consecuentemente, de los saldos exportables de diversas industrias de base.

Sin embargo, el incremento de las exportaciones de cereales y oleaginosas fue frustrado por la caída de los precios internacionales. Por otro lado, las exportaciones de acero, aluminio, productos petroquímicos y otros materiales industriales están sujetas a fuertes variaciones en los precios internacionales y tienen, como la producción primaria, un sesgo escasamente dinámico.

La tendencia del desarrollo tecnológico a ahorrar materiales por unidad de producto final y la aparición de excedentes en la producción industrial de base en el mercado mundial no confieren a tales productos una posición particularmente dinámica en el comercio internacional.

El debilitamiento de la capacidad exportadora en una gran cantidad de rubros industriales en virtud del proceso de desindustrialización fue compensado por las exportaciones de productos primarios y materiales industriales. El volumen físico de las exportaciones creció en 80% entre 1960 y 1974 y en un 90% 1974 y 1987.

Las exportaciones su participación en el producto a partir de 1975. Sin embargo,

la contracción en las ramas de mayor demanda en el mercado internacional, el deterioro en los términos de intercambio, y la reducción de la demanda interna de consumo e inversión demostraron la inviabilidad de una estrategia de apertura del mercado interno en el marco de la contracción del nivel de actividad y la desindustrialización.

Esta estrategia de "apertura" es una de las causas de la crisis actual de las relaciones económicas internacionales del país.

El segundo factor determinante es la deuda externa. Al concluir el proyecto industrialista en 1975, la deuda externa ascendía a U$S 7.9 mil millones. En 1983 alcanzaba a US$ 45 mil millones y en 1987 a U$S 56.2 mil millones. En 1975 los pagos netos de intereses de la deuda externa representaban el 15% de las exportaciones. En 1987 la proporción superó al 60%. El servicio de la deuda externa impone un continuo y severo proceso de ajuste para deprimir las importaciones y aumentar los saldos exportables, en particular, de productos primarios y materiales industriales. De este modo, entre 1981 y 1987 un saldo positivo en su balance comercial de bienes y servicios de U$S 15 mil millones destinados fundamentalmente a servir la deuda externa. Como estas transferencias no alcanzaron para pagar los intereses devengados, los nuevos créditos para cubrir la brecha aumentaron la deuda externa en U$S 29 mil millones.

La desindustrialización, la pérdida de capacidad exportadora en rubros de alta demanda internacional y la deuda externa provocaron la crisis actual de las relaciones económicas internacionales del país. Los mismos factores modificaron el comportamiento de la economía argentina y la administración de la política económica.

Sobre la segunda cuestión se formulan algunas reflexiones más adelante. Sobre la primera debe destacarse este hecho extraordinario: ha quedado fracturada la relación entre las exportaciones y el desarrollo económico del país.

La experiencia del desarrollo histórico de la economía mundial revela la significación de las exportaciones para el crecimiento económico. Las exportaciones provocan un efecto multiplicador sobre la producción y el empleo. Generan ingresos en el sector exportador que, en parte, aumentan la demanda interna de consumo e inversión. Por otro lado, la diversificación de las exportaciones y la incorporación de valor agregado y tecnología promueven la transformación de la estructura productiva interna, permiten aprovechar las ventajas comparativas, estimulan el cambio tecnológico y elevan la productividad. Existe, pues, una relación estrecha entre exportaciones y desarrollo.

Esto no es así ahora en la economía argentina. Como el país está sujeto a un permanente proceso de ajuste para deprimir las importaciones y aumentar los saldos exportables para servir la deuda, el incremento de las relaciones genera divisas que se transfieren a los bancos acreedores. No provocan el aumento del gasto interno ni efectos multiplicadores sobre la producción y el empleo. Esta anomalía provocada por la deuda externa tiene efectos extraordinarios.

En primer lugar, desvincula la actividad exportadora del resto de la economía nacional y tiende a generar un sector ligado al mercado mundial bajo un modelo tipo enclave. Más adelante se vuelve sobre este punto.

En segundo lugar, el aumento de las exportaciones y del saldo del balance comercial aumenta la proporción de los intereses de la deuda externa pagada con recursos propios, el déficit fiscal y las presiones inflacionarias.

En las condiciones existentes, el aumento de los ingresos de exportación disminuye la brecha entre los intereses devengados de la deuda externa y el superávit comercial. Es decir, reduce la proporción del "dinero fresco" en la financiación de los intereses devengados y aumenta la proporción pagada con recursos propios a través del superávit del balance comercial. Considerando que la deuda externa corresponde en su mayor parte al sector público, el aumento de la proporción de intereses devengados, pagados con recursos propios, incrementa el superávit necesario en las operaciones del Estado para servir la deuda externa. El incremento de las exportaciones (y del superávit comercial) aumenta el excedente que el Estado tiene que generar en todas sus operaciones (distintas de la deuda externa). Es decir, debe aumentar la carga tributaria (más las tarifas de los servicios públicos) y/o reducir el gasto público.

Si el Estado no logra este objetivo, debe aumentar su endeudamiento interno y/o recurrir al aumento de la base monetaria a través del Banco Central. En este caso las consecuencias son el aumento de las tasas de interés internas y mayores presiones inflacionarias.

La deuda genera complicaciones adicionales porque lo que se exporta son bienes que también se destinan para el mercado interno, alimentos y materias primas para la industria local. Si de pronto aumentan los precios internacionales (como ocurrió con los cereales en 1988) se producen consecuencias perversas. En primer lugar, la ya apuntada sobre las finanzas públicas. En segundo término, una modificación de los precios relativos internos con la caída de los salarios reales. Si el Estado no absorbe el incremento de los términos de intercambio, se generan nuevas presiones inflacionarias como resultado de la mejora de los precios internacionales de las exportaciones.

La hegemonía financiera del sector público

La reforma de 1977 introdujo cambios profundos en el funcionamiento del sistema financiero argentino. La expansión mundial de los bancos internacionales fue recibida con una política de puertas abiertas en la Argentina a partir del golpe militar del 1976. No solo se liberalizaron los movimientos de fondos en el exterior y las tasas de interés y los tipos de cambio. Al mismo tiempo se crearon incentivos poderosos para atraer fondos del exterior. La revaluación del peso a fines de la década de 1980 provocó elevadas ganancias, arbitrando tasas de interés entre las plazas internacionales y la Argentina. De este modo, el sector privado fue impulsado a participar en un formidable proceso especulativo en el cual las entidades financieras tuvieron participación dominante.

Al mismo tiempo, la restricción del crédito interno al sector público, llevó a las empresas del Estado a financiarse en el exterior. Cuando se avecinaba la crisis del balance de pagos, entre 1980 y 1981, las expectativas de devaluación y la fuga de capitales fueron

incontrolables. El fuerte aumento de la tasa de interés interno no detuvo el proceso especulativo contra el peso. En tales condiciones el endeudamiento externo continuado del Estado y sus empresas sirvió para reponer las reservas de divisas del Banco Central, que se iban agotando por el déficit del balance comercial y la fuga de capitales. La deuda externa se montó inicialmente en este mecanismo de especulación financiera desvinculada de la inversión productiva y de la evolución real de la economía.

A partir de aquí se consolidó la hegemonía de la actividad financiera sobre el sector productivo real. La suerte de las empresas privadas quedó librada a la habilidad de la gestión financiera para arbitrar tasa de interés y especular contra la moneda nacional. A partir de 1976 la rentabilidad y la sobrevivencia de las empresas se decide más en la gerencia financiera que en la de producción. Las alternativas del financiamiento alcanzaron una repercusión decisiva en el comportamiento de las empresas.

En algunos períodos, grandes empresas extranjeras y nacionales realizaron ganancias extraordinarias por la habilidad de su manejo financiero, mientras reducían sus niveles reales de producción y venta. El cambio tecnológico, la expansión del mercado, la formación de capital, las reformas organizativas, y todos aquellos procesos que relacionan las utilidades con la productividad, quedaron subordinadas a la habilidad de la gestión financiera.

Al mismo tiempo, la crisis en las empresas públicas debe atribuirse en gran medida a aquél fenómeno de endeudamiento externo. El Estado se endeudó mientras los operadores privados sacaban capitales del país. El posterior ajuste cambiario provocó un déficit espectacular en las cuentas de las empresas y del sector público. Todo esto configura una "profecía autocumplida".

La incompetencia atribuida al Estado fue magnificada por su gestión financiera y configuró el cuadro de desequilibrios que reforzarán el ataque y las políticas de desmantelamiento de la autonomía y capacidad operativa del sector público. De este modo, las empresas y diversas actividades del Estado se desviaron del proceso no despreciable de reformas y crecimiento de la productividad que se venía observando en las distintas áreas. Como ocurrió con las empresas privadas, la hegemonía financiera frustró la elevación de la eficiencia y agravó los problemas estructurales a largo plazo del Estado. El sector público no contó, a diferencia de los grandes grupos y otros segmentos del sector privado, con operaciones de rescate financiero que sanearan sus pasivos. Por ejemplo, la deuda externa de las empresas estatales no pudo acogerse a los regímenes de seguros de cambio aplicables al sector privado. La hegemonía financiera cerró el cerco tendido al sector público y multiplicó los desequilibrios financieros y problemas reales prevalecientes.

A partir de 1976 la economía real quedó subordinada a la actividad financiera. Este es, en parte, un fenómeno atribuible a tendencias observables en el sistema internacional. A saber la transnacionalización del sistema bancario del Norte y la expansión de los activos y pasivos financieros a escala mundial. Esta solución tiene dos rasgos principales. Por una parte, el crecimiento de las transacciones financieras a un ritmo más rápido que el comercio, las inversiones y la producción mundiales. Por otra, la relación dominante entre esas transacciones y los movimientos especulativos de corto plazo desvinculados de la

economía real. Más del 90% de las operaciones cambiarias en las plazas internacionales se vinculan a los movimientos de capitales especulativos y el resto al pago de transacciones reales de comercio de bienes y servicios. Gran parte de las operaciones financieras se refieren actualmente al refinanciamiento de intereses, las conversiones de plazos de deudas y a operaciones de transferencia del control de operaciones.

En la Argentina, la actividad financiera presenta rasgos semejantes en el caso de la deuda externa y en otros planos. Pero al mismo tiempo, la hegemonía financiera presenta una realidad paradojal: es simultánea con la fuerte caída de la monetización del sistema y del volumen real de los activos y pasivos financieros el deterioro económico y la inflación a partir de 1975 provocaron una fuerte contracción de las relaciones entre los principales agregados monetarios y el PBI. La relación M1 /PIB cayó del 19% en 1954 a 8% en la actualidad. Esta caída de la monetización refuerza la inestabilidad de la tasa de interés en la plaza argentina y los componentes especulativos.

De este modo, en un cuadro generalizado de desmonetización e inexistencia de crédito para inversiones productivas y sociales, las colocaciones financieras de corto plazo y el arbitraje entre tasas de interés y las divisas, convocan la atención dominante de la política monetaria y la opinión pública. El mercado de capitales en este contexto, redujo su volumen de operaciones a niveles insignificantes respecto de los alcanzados bajo el proyecto industrialista e incorpora un fuerte componente especulativo.

Las reglas de juego impuestas a partir de 1976, sentaron las bases de la llamada "Patria Financiera" La deuda externa terminó por subordinar el funcionamiento de la economía argentina a la dimensión financiera. Sus consecuencias reales fueron exploradas anteriormente. Las más graves, sin embargo, se refieren a los condicionamientos que impone a la ejecución de la política económica y a la formación de las expectativas de los operadores económicos y de la sociedad.

El origen de la crisis

El derrumbe del proyecto industrialista y la frustración del desarrollo económico del país tiene como punto de partida el golpe militar de 1976 y la política adoptada. El proyecto industrialista tenía debilidades y las nuevas tendencias del orden mundial imponían rectificar rumbos. Pero el sistema tenía una considerable capacidad endógena de transformación, y había demostrado su progresiva capacidad de adaptarse a los cambios del contexto externo.

En el resto de América Latina, por diversas razones, en el curso de la década de 1980 se generalizó un proceso de caída del nivel de la actividad económica, deterioro social, crisis de pagos externos y alta inflación. Existe, sin duda, factores de contexto externo que contribuyen a explicar los problemas generalizados en toda la región. Sin embargo, en la Argentina, el inicio de la crisis es anterior, y se vincula a las políticas adoptadas a partir de 1976.

La política económica del régimen militar, planteó un diagnóstico y una es-

trategia para enfrentar los problemas argentinos radicalmente opuestos a los predominantes durante la formación del proyecto industrialista.

En otros períodos breves dentro de los 45 años anteriores y en las expresiones de influyentes sectores de opinión, se habían enfatizado o puesto efímeramente en práctica criterios y políticas semejantes a las ejecutadas por el régimen de facto. Pero existían dos diferencias principales entre los precedentes de las políticas del 76 y estas mismas. Primero, la duración, amplitud y profundidad de las decisiones adoptadas. Segundo, la transnacionalización del sistema financiero internacional. Estos dos factores permitieron que la política antiindustrial llegara hasta donde nunca antes había podido siquiera imaginar la más virulenta de las restauraciones ortodoxas.

La reducción de los niveles de la protección arancelaria y no arancelaria, la revaluación del tipo de cambio, el aumento de la tasa de interés real y la contracción del mercado interno por la baja de los salarios reales, modificaron radicalmente las reglas de juego de la economía argentina y provocaron una situación insostenible para el grueso de la industria manufacturera. En esta estrategia de demolición del sistema productivo formado bajo el proyecto industrialista se insertó un componente de especulación financiera que asumiría un papel protagónico en la desindustrialización, la distribución del ingreso y los pagos internacionales.

Más allá de los beneficios especulativos, generados por la hegemonía creciente de las actividades financieras respecto de la real, no es difícil advertir en la estrategia económica y política del régimen militar, el propósito de resolver de una vez por todas los conflictos de la sociedad argentina atribuidos, precisamente, al desarrollo industrial y la formación de un movimiento obrero de fuerte poder negociador. En otros términos, la puja distributiva entre el capital y el trabajo, la actividad privada y el Estado, el sector industrial y la producción agropecuaria, no se resolverían en un contexto de crecimiento de la productividad y de los bienes y servicios disponibles para el consumo y la inversión, tal cual venía ocurriendo (aunque en un cuadro político muy conflictivo) en la Argentina, y se verificaba en el crecimiento de otras economías de desarrollo industrial tardío. En 1976 se resolvió terminar de una vez con las pujas distributivas destruyendo el sistema económico responsable de haberle dado origen.

Los resultados reflejan la audacia y el éxito alcanzado por esta estrategia. Pero revelan también cuán endebles eran las bases de sustentación social y política del proyecto industrialista. No existen precedentes en la historia económica contemporánea de un proceso semejante de desindustrialización y destrucción de un sistema productivo que haya podido avanzar, casi sin resistencia, hasta los extraordinarios límites verificados en la experiencia argentina. La violencia de la represión no es el único factor explicativo.

Existen razones más profundas arraigadas en la formación histórica del país y en los dilemas políticos no resueltos.

La mutiliación de la política económica

A partir de 1976 se fue recortando progresivamente la capacidad de la política económica de orientar el sistema productivo. El poder político fue perdiendo capacidad de definir los rumbos del desarrollo económico y social del país y, en consecuencia, la capacidad de decidir su propio destino. En ese trayecto el Estado perdió el control de los principales instrumentos de la política económica. Hacia principios de la década de 1970, comenzaba a experimentarse ya el impacto de la transnacionalización del sistema financiero internacional y la expansión de los bancos de los principales países. Pero el Estado conservaba todavía considerable capacidad de manipuleo de los instrumentos fiscales y monetarios, del tipo de cambio y de la tasa de interés. El desafío estaba, sin embargo, planteado y exigía una muy firme política de de estabilización y control fiscal para que el Estado pudiera orientar las expectativas de la sociedad en un contexto de vínculos crecientes entre la plaza financiera argentina y la exterior. En particular, era fundamental regular las corrientes de crédito externo y su impacto sobre la base monetaria.

La política del 76 hizo exactamente lo contrario. Integró plenamente la plaza financiera argentina a la internacional, mediante la liberación de la tasa de interés, del tipo de cambio y de la toma de créditos en el exterior. Por las razones explicadas, en poco tiempo se montó una elevada deuda externa, mientras el Estado entraba en un desequilibrio profundo y el balance de pagos soportaba el embate de la pérdida de competitividad de la economía argentina (por la revaluación del peso y la desindustrialización) y la fuga de capitales. En tales condiciones "el enfoque monetario del balance de pagos" servía para indicar que la política económica controlaba la tasa de interés o el tipo de cambio, es decir, que en realidad no controlaba absolutamente nada. En otros términos, que la evolución de la liquidez, nivel de actividad, precios y distribución del ingreso quedaban ya fuera del control argentino. Para cerrar el círculo, las negociaciones para refinanciar los servicios de la deuda externa que no alcanzan a pagarse con el superávit comercial, introdujeron "condicionalidades" en el manejo de la política económica.

La restauración ortodoxa logró plenamente el objetivo de transnacionalizar la economía argentina y subordinarse a las reglas del juego del sistema internacional. Las pujas por la distribución del poder y del ingreso generado durante el proyecto industrialista quedaban ahora encuadradas en las reglas de juego emergentes del sistema mundial. Es decir, en una racionalidad superior que evitaría los disparates y problemas de la fantasía industrialista, del poder negociador del movimiento obrero y de las pretensiones de formar una economía asentada en su capacidad endógena de transformación.

Los gestores de la política del 76 podían contar o no con lo que vendría después en el orden mundial. Lo cierto es que pudieron sustentar su política de demolición del sistema productivo gestado durante el proyecto industrialista con un acceso irrestricto al crédito internacional que financió, primero, el desequilibrio del balance comercial y después la fuga de capitales. Por eso la experiencia argentina tiene este rasgo que la singulariza de la experiencia de otros países periféricos: la expansión de los bancos internacionales, que influye en todos, en la Argentina sirvió a un proyecto de destrucción

del sector manufacturero.

El segundo shock petrolero de 1979 y el endurecimiento de la política monetaria de los Estados Unidos y, más adelante, los extraordinarios desequilibrios presupuestarios y del balance de pagos bajo la administración Reagan, transformaron las reglas de juego de los centros a los cuales había quedado sujeta la economía argentina. Emergió entonces un desorden gigantesco de las tasas de interés y de las paridades cambiarias, la agudización de las prácticas proteccionistas en los centros internacionales y la caída de los términos de intercambio de los alimentos y las materias primas. De este modo la economía argentina enfrentó las nuevas turbulencias del sistema internacional con un Estado impotente para poner la casa en orden y subordinado a las tensiones crecientes gestadas en los desequilibrios fiscales y monetarios y el profundo deterioro de la producción, el empleo y los niveles de vida. Esa fue la herencia que recibió el gobierno constitucional.

Hacia fines de la década de 1960, la transnacionalización del sistema financiero internacional comenzó a plantear nuevas restricciones a la administración de la política económica. A partir de 1976, la pérdida de comando de la economía argentina fue prácticamente total. El enfoque monetario del balance de pagos, la deuda externa y las condiciones impuestas por los acreedores, el descontrol fiscal y monetario, la puja distributiva acrecentada y las expectativas de los acreedores económicos y la sociedad terminaron de erosionar la poca libertad de maniobra que le quedaba a la política económica argentina. De este modo, la conducción económica quedó prácticamente reducida al manipuleo de la liquidez y de la tasa de interés para regular el mercado paralelo de cambios y, en este contexto, la puja distributiva y las presiones inflacionarias.

La política económica ha perdido capacidad de orientar los precios relativos y la distribución del ingreso, asignar recursos y promover la formación de capital, impulsar el cambio tecnológico y expandir las exportaciones. En estas condiciones, el poder político es arrastrado por los acontecimientos y carece de posibilidad de resolver los desafíos económicos centrales que enfrenta la democracia: Poner la casa en orden y crecer.

Las propuestas que pretenden promover el desarrollo se reducen a decisiones aisladas, como la apertura de las importaciones en ciertos sectores y la desregulación y privatización de actividades actualmente a cargo del sector público. El discurso predominante conforma un esquema de inconfundible filiación ortodoxa. En el marco de un desequilibrio y un deterioro profundo, el realismo vuelve a descansar en la "sabiduría" convencional.

El derrumbe del proyecto industrialista a partir de 1976, la subordinación del proceso productivo a la actividad financiera, y la pérdida del comando en el corto plazo de la economía argentina, y sobre todo los factores que determinan su desarrollo e inserción internacional, provocaron un profundo deterioro de la posición relativa del país en el contexto mundial.

La Argentina quedó desarmada para defenderse de los desequilibrios del sistema internacional y para aprovechar las nuevas oportunidades abiertas por la revolución tecnológica y por la proliferación del poder de los mercados y por las fuentes de

inversiones y tecnología. Las políticas aperturistas inauguradas en 1976, provocaron, en definitiva, una crisis profunda de las relaciones externas de la economía argentina.

En este contexto, diversos regímenes de promoción del desarrollo de algunas provincias y sectores alcanzaron un alto grado de irracionalidad y profundizaron las fracturas en el sistema productivo y el proceso de desindustrialización. La concesión de desgravaciones fiscales y la eliminación de aranceles importación provocaron distorsiones severas en varios sectores y un aumento artificial de costos de empresas que los asumen porque los subsidios son todavía mayores. El proceso de desindustrialización se consumó así con una irracionalidad extraordinaria en diversos regímenes de promoción que generaron subsidios que beneficiaron a particulares sin producir un proceso adicional de acumulación de capital, exportaciones y productividad. El costo fiscal de la promoción tuvo en tales casos, como contrapartida, la pérdida de la productividad e ingresos reales. La consecuente federalización de intereses de grupos opera entonces como una restricción adicional de la libertad de maniobra de la política económica.

La restauración ortodoxa

Los contenidos

En los últimos quince años, las ideas económicas y el debate sobre los problemas argentinos han cambiado tan profundamente como la estructura productiva del país. Las propuestas e ideas que sustentaron el proyecto industrialista han quedado marginadas del debate actual. Más aún se las responsabiliza de todos los males que padece actualmente la economía argentina. La sustitución de importaciones, la significación del mercado interno, el papel inductor del Estado, la movilización del ahorro y recursos naturales, la promoción del cambio tecnológico endógeno, la apertura exportadora a partir de la transformación de la estructura productiva y otros rasgos del discurso industrialista, presentes hasta mediados de la década de 1970, han quedado sujetos a una crítica abrumadora e implacable. Desde la perspectiva de la ideología emergente que llamamos la restauración ortodoxa, la propuesta industrialista es obsoleta, y está al margen de las tendencias impuestas por la revolución científico tecnológica, y de las orientaciones actuales del mercado mundial.

Los contenidos principales de la restauración ortodoxa se refieren al papel del Estado, la apertura al mercado mundial y la política de estabilización. Al mismo tiempo, la hegemonía de la función financiera atrae la atención de la sociedad y de los operadores económicos hacia el arbitraje de los rendimientos de los distintos tipos de activos monetarios y el tipo de cambio paralelo. El debate económico actual se concentra en aquellos contenidos de la restauración ortodoxa y en el comportamiento de las variables financieras.

Respecto del Estado, se cuestiona su papel como productos de bienes y servicios y regulador del comportamiento del mercado. La incompetencia del Estado se ha con-

vertido en la Argentina, desde mediados de la década de 1970 en una profecía autocumplida. La destrucción de las bases financieras y operativas de diversas empresas públicas termina por demostrar que efectivamente, no sirven. La desregulación, la desmonopolización y la privatización se convierten, entonces, en la única respuesta posible a la ineficiencia inherente e inevitable en las operaciones del sector público. Es interesante observar que el énfasis de la incompetencia se concentra en aquellas áreas como comunicaciones y petróleo, en las cuales, las nuevas inversiones abren importantes oportunidades de negocios para proveedores de bienes de capital y tecnología.

En esos mismos sectores los precios y las tarifas permiten los ajustes necesarios para asegurar la rentabilidad de las participaciones de los eventuales inversores privados.

En cuanto el papel del Estado en la regulación del mercado y la asignación de recursos, se insiste en las irracionalidades, prebendas, y corrupción que resultan de instrumentos formados durante el proyecto industrialista. Se ignora, sin embargo, que los principales problemas surgieron después de 1976.

La propuesta aperturista, a su vez, tiene varios contenidos que conviene diferenciar. Contrariamente a los países que registran las experiencias más exitosas de expansión de sus relaciones internacionales en las últimas décadas como Japón o las economías del sudeste asiático, en la Argentina el aperturismo empieza por el mercado interno.

Esta estrategia reconoce tres diferencias fundamentales con las políticas de apertura y promoción de exportaciones de los países de industrialización reciente. Primero, que se registra en un contexto de prolongada depresión de la actividad manufacturera. Segundo, que enfatiza la apertura del mercado interno como instrumento autónomo de promoción en tanto que, en otros países, esto sucede después de un prolongado proceso de consolidación industrial. Tercero, la deuda externa, que ha fracturado en el marco del permanente proceso de ajuste, el vínculo entre las exportaciones y el desarrollo económico.

El debate y la política económica han recaído en los instrumentos fiscales y monetarios, característicos de la visión ortodoxa. El gasto público y el déficit fiscal se han convertido así en los principales responsables de la inflación. La rigidez del gasto corriente a la baja y la resistencia de los trabajadores del sector público a tolerar reducciones en las remuneraciones reales, determina que la inversión pública sea la variable de ajuste. El ajuste fiscal se complementa con una política de restricción monetaria. El déficit fiscal y la contracción del ahorro interno determinan un alto nivel de tasas reales de interés. De este modo la convergencia de la caída de la inversión pública y el aumento del costo real del dinero profundizan las tendencias recesivas, el desperdicio de recursos, la contracción del ingreso y del ahorro y, en consecuencia, provocan nuevos aumentos del déficit fiscal. Esta estrategia antiinflacionaria está íntimamente asociada a la concepción antiestatista. Es interesante observar que este enfoque ha provocado desequilibrios crecientes en las finanzas públicas y el aumento del peso relativo del Estado. Aunque el gasto público creció a partir de 1976 a tasas inferiores que las

observables en el período 1945-1975, la caída del producto por habitante en los últimos años redujo las fuentes de financiamiento genuino del gasto público y acrecentó el peso relativo del Estado.

Las fuentes

La restauración ortodoxa se nutre en tres fuentes principales: la crítica al proyecto industrialista, las condicionalidades emergentes de la negociación de la deuda externa y la revolución conservadora en las ideas y las políticas económicas de los centros industriales. Detengámonos brevemente en cada uno de estos puntos.

Uno de los hechos paradójicos de la situación argentina contemporánea es que las consecuencias de las políticas de demolición del proyecto industrialista son atribuidas al proyecto mismo. Es decir, que los problemas actuales de la economía argentina, casi tres lustros después que se abandonaron las orientaciones de las políticas económicas predominantes hasta 1975, emergen del sistema sepultado en 1976. Es indispensable destacar cuáles eran las debilidades del proyecto industrialista hacia mediados de la década de 1970 pero, también, reivindicar su dinamismo y capacidad endógena de transformación. Los problemas que emergen de un Estado ineficiente, el empobrecimiento del país, la formación de estructuras oligopólicas, la deuda externa y la inflación, son calamidades atribuidas al proyecto industrialista como si no hubiera pasado nada en la Argentina y el mundo en los últimos quince años. Estamos en presencia, pues, de otro ejemplo notable de las profecías autocumplidas.

La segunda base de sustentación de la restauración ortodoxa se vincula a las condicionalidades emergentes de la renegociación de la deuda externa. Del rigor fiscal y monetario acordado con el FMI y los acreedores para servir la deuda externa y acceder a la refinanciación de los intereses que no alcanzan a pagarse con el superávit del balance comercial, se pasa a la proposición de políticas globales asentadas en la apertura del mercado interno, el abandono de las políticas autónomas de desarrollo tecnológico, el énfasis en el papel del capital y las empresas extranjeras, la consolidación de la hegemonía del sector financiero sobre el sistema productivo y las medidas de privatización, desregulación y desmonopolización del sector público. Supuestamente, este conjunto de ideas permitiría alcanzar mayor eficiencia en la asignación de recursos a través de una racionalidad superior arraigada en las señales de precios y las tendencias del mercado mundial.

El tratamiento de la crisis de la deuda externa revela un doble objetivo de la comunidad financiera internacional y los centros de poder internacional. Primero, cobrar todo lo que se pueda en el corto plazo a través de políticas aplicadas en los países deudores que maximicen el superávit comercial. Segundo, imponer como condicionalidades de la refinanciación de los intereses (que no alcanzan a pagarse con el superávit comercial) políticas globales, que van mucho más allá del ajuste fiscal monetario y del balance de pagos. En los programas de "ajuste estructural", las "condicionalidades cruzadas" la "supervisión reforzada" y otros criterios semejantes están implícitos los criterios de los centros de poder inter-

nacional sobre la organización de la economía mundial y la posición que le cabe a los países deudores. Estos elementos aparecen incorporados en la ideología predominante.

La ortodoxia en el norte

Los cambios producidos desde finales de la década de 1960, en el plano de las ideas hegemónicas y la política económica en los centros industriales proporcionan la tercera base de sustentación de la restauración ortodoxa en la Argentina.

El predominio de las ideas keynesianas que desde el fin de la Segunda Guerra Mundial impulsó el crecimiento de la producción y el comercio internacional es el más intenso que registra la historia económica mundial. La política fiscal asumió la responsabilidad de regular la demanda efectiva para alcanzar el pleno empleo y sostener altos niveles de producción e ingresos. El llamado "estado de bienestar" incorporó objetivos sociales en la política económica de los centros con vistas a redistribuir el ingreso y elevar la calidad de la vida.

La expansión de las prestaciones con destino social y la consolidación de los avances del sector público sobre la regulación de la actividad económica y el control de diversas actividades productoras de bienes y servicios, como la actividad bancaria, gestados durante la década de 1930 y la guerra, provocaron un persistente aumento de la participación del gasto público en el gasto total.

Hacia finales de la década de 1960, los altos niveles de empleo y la presión del sector público sobre los recursos disponibles agudizaron las pujas distributivas. Los salarios reales y el gasto público crecían más que la productividad, generaban presiones sobre los costos y reducían los márgenes de utilidad.

Esto impulsaba la inflación y deprimía la inversión privada. El shock petrolero de 1973 aportó un nuevo elemento a la inflación de costos y elevó los precios en los centros industriales a niveles intolerables. La política fiscal perdió capacidad de acción como resultado de estas presiones inflacionarias, la expansión de las actividades financieras y la integración de las plazas nacionales en un sistema transnacional. El aumento de los capitales líquidos de corto plazo y su sensibilidad ante los cambios en las paridades y en las tasas de interés acrecentó la significación de la política monetaria como instrumento decisivo de la política económica.

Esta suma de acontecimientos provocó cambios profundos en las ideas dominantes en los centros y en la política económica. El centro de gravedad se desplazó desde la regulación de la demanda efectiva a través de la política fiscal al control de la cantidad de dinero para contener el gasto público y las presiones salariales.

Al mismo tiempo, se lanzaba un ataque masivo contra la intervención estatal bajo el liderazgo de las administraciones conservadoras de Inglaterra y los Estados Unidos. La revisión crítica del papel del sector público se generalizó prácticamente en todo el mundo industrializado.

Surgieron así las decisiones de desregular los servicios y actividades bajo control estatal, privatizar empresas públicas y reducir el gasto estatal. Estas políticas frenaron el

aumento de los salarios reales y recompusieron las ganancias del sector privado. Las políticas monetaristas tuvieron un éxito considerable en frenar las presiones inflacionarias. Disminuyeron también el ritmo de aumento del gasto público sin lograr reducir sus niveles absolutos. Pero el sistema emergente del replanteo teórico y de política económica en los centros provocó una notable desaceleración en el crecimiento de la producción y el comercio internacionales. En el plano monetario, el sistema de Bretton Woods se había revelado impotente, desde la década de 1960, para asimilar el movimiento de los capitales de corto plazo y su impacto sobre las tasas de interés y las paridades de las principales monedas. El abandono de la convertibilidad del dólar en oro dispuesta por el presidente Nixon en 1971 y la generalización del régimen de flotación de las principales monedas, abrió paso a variaciones extraordinarias en las tasas de interés y los tipos de cambio. Estas reflejan los movimientos de capitales especulativos y las expectativas de los operadores económicos más que cambios reales en las posiciones competitivas de las principales economías industriales.

Al eliminarse la restricción de las paridades fijas sobre el proceso de ajuste, fue posible la acumulación de fenomenales desequilibrios en el presupuesto de los Estados Unidos y en el balance comercial de este país Alemania y Japón.

La hegemonía teórica del enfoque monetarista en los centros industriales desde la década de 1970 refleja, pues, cambios profundos en la evolución económica internacional y la significación creciente de la actividad financiera. La vertiginosa expansión del movimiento internacional de capitales especulativos de corto plazo introdujo cambios notables en el comportamiento de las economías industriales y el mercado de capitales. La inestabilidad provocada en las paridades de las principales monedas y en las tasas de interés se proyectó también a las bolsas de valores, provocando diferencias notables entre la rentabilidad de las acciones y sus valores de mercado. Los acontecimientos de octubre de 1987 en Wall Street y otros mercados son resultado de estas tendencias. La desregulación de la actividad financiera completó este cuadro hegemónico del dinero sobre el plano real de la producción, las inversiones y el comercio mundial. Diariamente se transan en los mercados cambiarios del mundo un billón de dólares de los cuales más del 90 % corresponde a movimientos de capitales de corto plazo y menos del 10 % a operaciones reales de bienes y servicios.

Los cambios en la doctrina, la situación y las políticas predominantes en los centros fue asimilada en la Argentina a través del llamado "enfoque monetario del balance de pagos" y del proceso de ajuste en "una pequeña economía abierta". Como resultado, la política y el debate económico se redujeron a sus contenidos monetarios. El análisis de los problemas reales de desarrollo del comercio exterior, la acumulación de capital y el cambio tecnológico pasó al olvido. Como cabía esperar la dimensión monetaria entró a ocupar una posición casi excluyente en la atención de la opinión pública y la administración de la política económica. La restauración ortodoxa en la Argentina ganó entonces otra poderosa base de sustentación. El sistema productivo y la teoría económica quedaron subordinados así a la dimensión monetaria y a acontecimientos gestados en el orden internacional. En tales condiciones, la política económica argentina quedó reducida a seguir la corriente de acontecimientos fuera de su control. Las especulaciones teóricas sobre el enfoque monetario del balance de pagos terminaron cuando la crisis de la deuda externa transformó el ajuste

externo de una "pequeña economía abierta" en las condicionalidades para servir la deuda. Pero la política quedó igualmente sujeta a los criterios de la sabiduría convencional.

Uno de los hechos curiosos es la reciente búsqueda de una nueva e inesperada base de sustentación para la restauración ortodoxa en la Argentina, a saber, los acontecimientos e ideas debatidas actualmente en la Unión Soviética y China. El proceso de reformas y transparencias incorporados en la "perestroika" y el "glasnost" soviéticos y la apertura china al mercado internacional y a las inversiones extranjeras, son interpretadas como nuevas manifestaciones de la renovación inexorable de la doctrina y de la política económica.

La restauración ortodoxa en la Argentina se ubicaría dentro de las mismas tendencias. En verdad, los cambios profundos en curso en las economías del Este, poco tienen que ver con la actual experiencia argentina. Se trata, en todo caso, de procesos de modernización en economías planificadas no de mercado y en las cuales el Estado conserva el poder hegemónico en la conducción del proceso económico y las negociaciones internacionales. La apertura al mercado internacional y las reformas liberalizadoras de la creatividad privadas se producen en esos países en un contexto que poco tiene que ver con los acontecimientos argentinos.

Las consecuencias

El comportamiento de la economía argentina desde 1976 revela que la restauración ortodoxa es incompatible con el desarrollo, la estabilidad de precios y la expansión del comercio e inversiones productivas internacionales. Con las ideas y políticas económicas convencionales es imposible aumentar la formación de capital, profundizar el cambio tecnológico, ocupar plenamente los recursos disponibles a niveles crecientes de productividad, expandir y diversificar las exportaciones y recuperar un comportamiento razonable de los precios. Bajo la concepción ortodoxa el país carece de posibilidad alguna de manejar su realidad y conducir su destino.

Son los acontecimientos internacionales y los criterios imperantes en los centros industriales los que imponen las respuestas de la política económica y la orientación de los acontecimientos. Las únicas iniciativas posibles en este contexto son las que se ubican dentro de las reglas del juego de la restauración ortodoxa.

Este sometimiento a las reglas del juego del mercado mundial es una vieja aspiración del pensamiento y los intereses tradicionales en la Argentina. Su triunfo es, por lo tanto, completo y revelador del éxito alcanzado por la restauración ortodoxa. Pero no se trata, en verdad, de una puesta al día y modernización de la política económica. Nada hay en verdad más antiguo y obsoleto que los criterios y contenidos de la sabiduría convencional. Nada existe tampoco con más antecedentes que el insertar la política económica en las restricciones "inevitables" impuestas por el sistema internacional. Desde esta perspectiva, los acuerdos con el FMI son un valioso apoyo de las políticas y criterios sustentados por los enfoques tradicionales.

Los cambios profundos en el orden económico internacional y las respuestas dadas

a los mismos en la América Latina explican la crisis generalizada que afecta a los países de la región. Sobre todo, las transformaciones en el sistema financiero indujeron perversas políticas de endeudamiento y ajuste externo y revelaron la vulnerabilidad de las estructuras productivas, incluso en Brasil. De allí la diferencia notable de la experiencia latinoamericana con la del Sudeste asiático, en donde, se ubican otras economías de desarrollo industrial tardío, en las que el desarrollo no se ha detenido y el endeudamiento nunca escapó del control de las autoridades.

La frustración del desarrollo económico argentino, inaugurado con el derrumbe del proyecto industrialista es anterior. a la crisis de la deuda externa desatada en América Latina a principios de la década de 1980. La deuda agravó los problemas, pero las raíces de la situación argentina son más profundas y arraigadas en la experiencia histórica del país. A diferencia de Brasil y de otros países de industrialización reciente, la Argentina nunca llegó a generar un consenso sólido sobre el carácter inevitable de la industrialización y, consecuentemente, acerca de la aplicación de un conjunto de instrumentos para proteger el mercado interno, exportar manufacturas y establecer, un modelo de acumulación de capital y cambio tecnológico asentado en la transformación de la estructura productiva interna. De este modo el proyecto industrialista tuvo siempre débiles bases de sustentación en la conciencia colectiva y en los intereses hegemónicos. La inestabilidad política iniciada en septiembre de 1930 tiene raíces profundas en la formación social, cultural y política del país y refleja, también, la incapacidad del sistema político de absorber los cambios resultantes del proceso de industrialización. El modelo primario exportador imperante desde la Organización Nacional hasta 1930 contó con un consenso básico en prácticamente todo el espectro político argentino, desde el Partido Socialista a la derecha. Esto le confirió un notable grado de estabilidad institucional que se derrumbaría, precisamente, cuando el modelo llegaba a su fin en las vísperas de la gran depresión de los años treinta. En cambio, el proyecto industrialista nunca gozó del consenso generalizado de la opinión pública y los intereses hegemónicos. Quedó atrapado, por lo tanto, en un contexto de permanente inestabilidad institucional.

Fue en ese marco turbulento que se intentó varias veces desmontar las políticas que sustentaban el proyecto industrialista, pero recién con el golpe militar de 1976 y las condiciones vigentes en el sistema financiero y el orden económico internacionales, fue posible el asalto masivo contra la estructura productiva gestada desde 1930. El derrumbe y los conflictos emergentes de la contracción del ingreso y de la crisis de la deuda externa provocaron la pérdida del rumbo de la política económica y sustentaron la restauración ortodoxa.

Los problemas de la situación actual son tan complejos porque tienen raíces profundas en dilemas no resueltos, arraigados en la formación histórica de la economía y de la sociedad argentina.

EL MODELO K COMO PROYECTO NACIONAL Y POPULAR (2013)

La política económica, bajo los gobiernos de Néstor y Cristina Kirchner, puede caracterizarse como un proyecto "nacional y popular" (PNP) y forma parte de las tendencias prevalecientes en América del Sur. Sus principales elementos constitutivos son la promoción social, la reafirmación de la soberanía y la participación del estado en el proceso de transformación.

En el actual escenario internacional, países emergentes de otras latitudes, se proponen objetivos semejantes. Los líderes de este proceso son China, India y otras economías emergentes de Asia, entre las cuales, Corea del Sur y Taiwán, son los ejemplos más notorios del cambio. Su éxito se funda en el protagonismo de los estados nacionales en el impulso a la industrialización, la educación, la ciencia y la tecnología. Sobre estas bases, han construido una nueva posición simétrica, no subordinada, en las relaciones internacionales.

En el marco de esa nueva geografía económica mundial y, en años recientes, la crisis de las antiguas economías industriales del Atlántico Norte, se despliega la política económica del kirchnerismo, frecuentemente, denominada el "modelo K".

Su antecedente histórico más directo e importante es el primer peronismo. La propuesta de Perón se fundaba, también, en el impulso a la justicia social y la defensa de la soberanía, con un fuerte protagonismo del Estado para impulsar la transformación productiva y la inclusión social. Asimismo, en aquel entonces, existían fuertes demandas sociales y la necesidad de transformar la estructura productiva, en un contexto mundial, la temprana posguerra, signado por la independencia de las colonias de Asia y África y la "guerra fría". La "tercera posición", fue la fórmula aplicada para perseguir los objetivos nacionales propuestos, sin quedar atrapados en el conflicto de las dos superpotencias de la época. La política exterior del modelo K, como la de los otros PNP sudamericanos, se caracteriza, también, por la pretensión de una política exterior "activa y altiva", para emplear la terminología utilizada en Brasil en esta materia.

El modelo K, como los otros PNP prevalecientes en Sudamérica, pretenden alcanzar sus objetivos en el marco de la economía de mercado. Ninguno, ni siquiera la versión más radical del proyecto, Venezuela, propone la sustitución del mercado por otro modelo de organización social. Se trata, en todo caso, de afirmar una fuerte presencia de las políticas públicas que impulse los objetivos del PNP y corrija las inequidades del mercado, aprovechando, al mismo tiempo, su impulso innovador y de creación de riqueza.

Las posibilidades de éxito del PNP se sostienen sobre la fortaleza de la densidad nacional de los países. Vale decir, la suficiente cohesión social para incorporar a la mayoría de la población al proceso de cambio, la impronta nacional de los liderazgos, la estabilidad institucional y la existencia de un pensamiento crítico capaz de observar la realidad desde las propias perspectivas. En ausencia o debilidad extrema de estos factores, el desarrollo económico y el PNP no son viables.

El despliegue del modelo

El despliegue del modelo K requería, como condición necesaria, contar con los instrumentos clásicos del Estado nacional para permitir la gobernabilidad de los pagos internacionales, las finanzas públicas y el sistema monetario. Esto último se fundó en el abandono de la convertibilidad, la pesificación del sistema y, más tarde, por la reforma de la carta Orgánica del Banco Central.

Respecto del balance de pagos se trataba de alcanzar el superávit en el balance comercial y en la cuenta corriente y de erradicar la dependencia de los criterios de los mercados financieros y el FMI. El objetivo fue alcanzado a través de la administración del tipo de cambio, el sostenimiento de una paridad competitiva, la resolución del default de la deuda externa mediante propuestas autónomas de reestructuración y la cancelación de la deuda con el FMI. Entre 2002 y 2011, la reestructuración de la deuda y el crecimiento de la economía, redujeron las relaciones deuda pública externa/PBI (del 95% al 15%) e intereses de la deuda/recaudación tributaria (del 3,8% al 1,5%).

En las finanzas públicas, el objetivo era alcanzar un mayor nivel de recursos para financiar las funciones ampliadas de las políticas públicas y un superávit primario para servir la deuda con recursos propios, sin acudir al financiamiento externo. Para tales fines, la presión tributaria aumentó a niveles acordes con el nivel de desarrollo del país y mejoró la administración del sistema, sin modificar sustancialmente su carácter regresivo sobre la distribución del ingreso. Asimismo, se nacionalizó el sistema jubilatorio, permitiendo que el ahorro nacional que circula en el sistema, contribuya al financiamiento del desarrollo económico y social, atendiendo la solidez y solvencia del régimen previsional.

La conducción política y económica independiente de los intereses e ideología de los grupos económicos más poderosos del país y los mercados internacionales, permitió recuperar la autonomía decisoria del Estado. Esto permitió revertir las reformas neoliberales a través de nuevas normas administrativas (por ejemplo, en la política monetaria y cambiaria), leyes aprobadas por el Congreso (como la nacionalización del régimen jubilatorio y de YPF), el desendeudamiento y la cancelación de la deuda con el FMI. En la situación extrema del default, existió una respuesta unilateral de reconversión de la deuda, sin someterse a condicionalidades externas.

Pero la herencia del estado neoliberal incluye también los convenios internacionales, que subordinan la resolución de problemas litigiosos, entre el Gobierno argentino e intereses extranjeros, a tribunales u organismos de arbitraje del exterior. Es decir, actos expresos de renuncia voluntaria de soberanía. De esta categoría forman parte la emisión de deuda bajo jurisdicción extranjera, la incorporación de la Argentina al régimen del CIADI y la firma de acuerdos bilaterales de garantía de inversiones, de los cuales, en la década de 1990, se firmaron cerca de 60. Incluyen también la legislación minera y la provincialización del dominio de los recursos naturales establecida en la reforma de 1994 de la Constitución Nacional. Es decir, un conjunto de compromisos y de normas, que recortan la posibilidad de formular políticas públicas de alcance federal

bajo la conducción del estado Nacional y generan litigios externos pendientes, como el reclamo de los fondos buitre y las demandas en el CIADI. Decisiones como la pesificación de los contratos, la restructuración de la deuda externa, la anulación de concesiones de servicios públicos o la nacionalización de YPF, abrieron áreas de conflicto sobre cuestiones que, cuando suceden en países defensores de su soberanía, como Brasil, están reservadas a la esfera judicial doméstica, dentro del estado de derecho.

De todos modos, el nuevo protagonismo de las políticas públicas da lugar a una nueva dinámica de la relación público/privado que frecuentemente desemboca en situaciones conflictivas, administradas, siempre, dentro del estado de derecho.

En materia de energía, el modelo K procuró llenar el vacío generado por la extranjerización de YPF en la década de 1990, bajo el Estado neoliberal. La creación de ENARSA, no logró llenar ese vacío. Posteriormente, se dispuso la expropiación de YPF, recuperando, como sucede en América Latina y otras latitudes, el comando público de la principal empresa petrolera.

En el terreno de las políticas sociales, el modelo impulsó la redistribución progresiva del ingreso a través de la asignación universal por hijo, la reforma jubilatoria, el fortalecimiento de los convenios colectivos de trabajo y el régimen de salario mínimo.

En los últimos años el modelo opera con una tasa de inflación alta pero no descontrolada. Ocurre en una economía en crecimiento, un contexto macroeconómico bajo control y estabilidad institucional. La ausencia de estos factores en el pasado, explica la historia de la inflación en la Argentina, incluyendo varios brotes hiperinflacionarios. Actualmente, se trata de una inflación inercial, según la cual, los actores sociales se comportan con hipótesis de inflación futura, del orden del 20% anual, sobre el cual se resuelve la distribución del ingreso entre ganancias y salarios. Esta situación, confronta al modelo con el desafío de contener el aumento de precios, para defender el poder adquisitivo del salario y los sectores sociales de menores recursos y evitar la apreciación del tipo de cambio y sus secuelas. La resistencia del Gobierno a aplicar una estrategia ortodoxa de ajuste es otra evidencia del carácter PNP del modelo

Los logros del modelo

El modelo logró una recuperación notable de la economía argentina, una mejora significativa de las condiciones sociales y un grado de autonomía de las políticas del Estado nacional, desconocido desde hace mucho tiempo. El crecimiento anual promedio del PBI, entre 2002 y 2011, alcanzó al 8%. Entre los mismos años, la tasa de desempleo bajó del 17,8% al 7,2%, la pobreza del 57,5% al 6,5% y la indigencia del 27,5% al 1,7%.

El modelo K tuvo efectos distributivos significativos y mejoró los indicadores sociales, como consecuencia del crecimiento del producto bruto interno, el aumento del empleo y el conjunto de las políticas sociales mencionadas. A través del desendeudamiento y de la administración del mercado de cambios,

el modelo logró quebrar la dinámica del ciclo económico asociado a los movimientos especulativos de capitales y los cambios del financiamiento externo. Logró, nada menos, que liberar a la economía argentina de las condicionalidades del FMI y los criterios de los mercados financieros.

Logró, también, alcanzar altos niveles de ocupación de la mano de obra y de la capacidad productiva instalada. El aumento del PBI industrial revirtió la tendencia depresiva y la desarticulación del tejido productivo, prevalecientes durante la hegemonía neoliberal. El crecimiento de la economía se produjo dentro de los moldes de la estructura productiva preexistente hasta el inicio, con el golpe de estado de 1976, del período de la hegemonía neoliberal.

La reinstalación del debate sobre el desarrollo de la economía argentina y su inserción internacional, es una de las consecuencias fundamentales del modelo. Bajo la hegemonía neoliberal, este debate era irrelevante. El mercado se ocupa de la asignación de los recursos. A su vez, la estructura productiva del país, es la correspondiente a una economía que es un segmento del mercado mundial. La mejor política industrial era la que no existe y las variables críticas (tasa de interés y tipo de cambio), son determinadas por la libre oferta y demanda de dinero y la disponibilidad de divisas. Ni siquiera es necesario preocuparse por el déficit del presupuesto y del balance de pagos porque, bajo la bendición de Standard & Pooŕs y las otras agencias evaluadoras de riesgo, el acceso al crédito internacional permitiría financiarlo. El proceso de ajuste de "una pequeña economía abierta", como la argentina, se realiza por la vía del mercado sin interferencia de las políticas públicas.

En este encuadre, las reformas estructurales, como la flexibilización del mercado de trabajo, las privatizaciones y la apertura de la economía, resolvían el conflicto distributivo y permitían la competitividad internacional de la producción argentina. A su vez, la extranjerización de empresas públicas y privadas, garantizaba la integración de la economía argentina en las cadenas internacionales de valor y permitiría su desarrollo a largo plazo. Las consecuencias de esta estrategia sobre el empleo y el bienestar social, podían atenderse con programas sociales focalizados a los sectores vulnerables que, comprensiblemente, no podían compensar la expulsión de mano de obra del mercado de trabajo y el aumento de la pobreza y la indigencia.

La recuperación de la gobernabilidad de la economía argentina y del ejercicio de la soberanía en la ejecución de la política económica, permitió la reapertura del debate sobre el desarrollo económico argentino y su inserción en el orden global. Podemos y debemos preguntarnos ahora qué pasó con el desarrollo en esta década del modelo K y cuáles son las perspectivas de sustentabilidad de este PNP.

El sistema subindustrial

En el nuevo escenario creado por el modelo K, subsisten los problemas estructurales de la subindustrialización y la débil participación, en el proceso innovativo, de la industria argentina. La creación del Ministerio de Ciencia e Innovación Productiva y el énfasis en la relación entre las políticas públicas, la producción y el sistema científico y tecnológico (el "triángulo de Sábato"), constituyen el aporte más significativo en la materia que, comprensiblemente, es, sin embargo, insuficiente para erradicar las debilidades de la estructura productiva.

A pesar que el modelo permitió evitar el proceso de reprimarización y desindustrialización, observable en otros países, notoriamente en Brasil, subsiste una estructura industrial subdesarrollada y asociada en posición marginal en las cadenas internacionales de valor. El principal indicador en la materia es el creciente déficit en el comercio internacional de manufacturas de mayor contenido tecnológico y valor agregado. El fuerte déficit externo (mayores importaciones que exportaciones, transferencia de utilidades) de las filiales de empresas extranjeras, es el principal factor explicativo, de ese desequilibrio. Esto es consecuencia del alto grado de extranjerización de la economía argentina. De las 500 mayores empresas del país, en su mayor parte industriales, más de 300 son filiales y generan más del 80% del valor agregado de la muestra.

Subsiste la debilidad histórica de la industria argentina y el financiamiento de su déficit externo con los excedentes de la producción primaria. Este régimen es un obstáculo fundamental al protagonismo de la tecnología y la innovación como actores fundamentales del crecimiento y la transformación. Es también el principal factor determinante de la restricción externa del desarrollo y de la inexistencia de espacios de rentabilidad en las actividades de frontera, capaces de retener el ahorro argentino y evitar la fuga de capitales.

La aparición de un fuerte déficit en el sector de hidrocarburos agrava la restricción externa pero es un factor secundario del problema y del subdesarrollo de la economía argentina. En efecto, economías avanzadas, como Alemania y Japón y, emergentes, como Corea, no cuentan con reservas de hidrocarburos suficientes o son inexistentes. En consecuencia, registran fuertes déficit energéticos en su comercio exterior. ¿Cómo pagan el déficit? Con los excedentes generados en el comercio de manufacturas de alto contenido tecnológico y valor agregado. En consecuencia, han alcanzado altos niveles de desarrollo y crecen sin restricción externa, es decir, con equilibrio o superávit en sus pagos internacionales. El déficit energético y las variaciones de los precios del petróleo, no ha impedido, en esas economías industriales, la acumulación de capital y el proceso de transformación vinculado al progreso científico y tecnológico.

La situación de Argentina es muy distinta a la de esos países. Ha vuelto a registrarse un elevado déficit en el comercio de hidrocarburos, resultante del fuerte aumento de la demanda y la caída de la oferta. El mismo se registra, simultáneamente, con el del comercio de manufacturas de alto valor agregado y contenido tecnológico. ¿Cómo se paga el déficit agregado?. Con los excedentes del comercio de productos primarios. El

pago de los déficit energético y en el comercio de manufacturas, con los excedentes de la producción primaria, es revelador del subdesarrollo del país. La consecuente "restricción externa", explica las tensiones en el mercado de cambios, los nuevos controles y la presión sobre las reservas del Banco Central.

Este sistema subindustrializado se refleja, también, en otras debilidades de la estructura productiva. Como los desequilibrios entre las economías regionales del territorio nacional, las asimetrías de productividad entre los diversos sectores industriales y dentro de cada uno de ellos y la elevada participación de la informalidad del mercado de trabajo. La subindustrialización es, asimismo, un factor explicativo de la supuesta antinomia campo industrial.

Las condiciones de viabilidad del PNP

El convencimiento de que la transformación es posible, es la primera de las condiciones necesarias para el despliegue del modelo K en cuanto PNP. Esto implica asumir que las resistencias internas y externas pueden resolverse a partir de los propios medios y la eficacia de la conducción de transformación. Esta postura es indispensable para enfrentar los obstáculos de la actualidad y para interpretar las experiencias del pasado.

El PNP implícito en el modelo K, implica un cambio radical de las reglas del juego, con fuertes repercusiones políticas en el frente interno y consecuencias importantes para las relaciones internacionales. Los actores e intereses internos afectados por el cambio de rumbo, constituyan un frente opositor al modelo. Asimismo, la vía heterodoxa que Argentina emprendió para resolver su problema de deuda y decisiones como la estatización de de YPF y del sistema jubilatorio, la reforma del Banco Central y la pesificación de las tarifas de los servicios públicos privatizados, contradice los criterios dominantes en los mercados financieros y las políticas de los países centrales y provocan las notas de las agencias calificadoras de riesgo y la falta de acceso al crédito internacional.

Para desplegar el potencial del país, afianzar su soberanía y promover la inclusión social, no alcanza con trastocar las reglas del juego o pretender cambiar el rumbo. En nuestra historia, proyectos renovadores fueron sucedidos por la restauración conservadora. Dicho en otros términos, no basta con patear el tablero del Estado neoliberal. Es preciso organizar las piezas para el nuevo juego de la renovación emergente.

¿Cuáles son, entonces, las fortalezas que respaldan y los desafíos que confronta el modelo?. Las primeras incluyen el potencial de recursos materiales y humanos, el considerable nivel de ahorro y actualmente el bajo nivel de endeudamiento. Como lo destacó el informe Okita sobre la economía argentina, elaborado durante la Presidencia de Raùl Alfonsín, existen pocos países emergentes con capacidad comparable a la de Argentina, para desplegar un proyecto soberano de desarrollo nacional. Esto permite sostener una tasa de inversión y crecimiento elevada en condiciones de equilibrio de los pagos internacionales.

Los desafíos se plantean en dos campos interrelacionados: la influencia del contexto externo y la estrategia de desarrollo económico.

El contexto externo

Es necesario precisar la importancia relativa, por una parte, de las decisiones propias y, por la otra, la influencia de los acontecimientos internacionales. La crítica neoliberal, atribuye el crecimiento de la producción y el empleo, la resolución de la crisis de la deuda y otros logros del modelo K, al "viento de cola". Principalmente, al aumento de los precios y los términos de intercambio, de los alimentos y materias primas en el comercio mundial. Estos hechos ejercen una influencia positiva. Pero fue esencialmente la recuperación del Estado nacional lo que hizo posible el comportamiento de la economía argentina desde la salida de la debacle del 2001/2.

Actualmente. la crisis internacional provoca repercusiones negativas sobre la economía argentina. La crítica neoliberal ignora este cambio de circunstancias. Atribuye la desaceleración del crecimiento, las tensiones en el mercado de cambios y la persistencia de una alta tasa de inflación, exclusivamente, a la responsabilidad de la política económica. Es necesario, por lo tanto, evaluar la influencia efectiva del "viento de frente", de la actual coyuntura internacional.

En la economía real, la situación internacional influye, principalmente, por el comportamiento del principal mercado externo, Brasil. A su vez, la demanda y los precios de los principales productos primarios exportados, se mantienen firmes. En consecuencia, la influencia negativa sobre la demanda agregada, vía las exportaciones, es moderada en términos globales. A su vez, el contagio de la crisis internacional por la vía financiera, influye a través de las expectativas. El escenario global de incertidumbre, acrecienta el mecanismo tradicional de dolarización de activos. Sin embargo, dado que el país se financia con recursos propios, el "viento de frente" de la crisis financiera internacional tiene una influencia secundaria en el comportamiento actual de la economía argentina.

Es improbable que los problemas actuales del orden global desemboquen en una contracción generalizada de la producción y comercio mundiales. En consecuencia, el modelo no estaría amenazado, en la actualidad y el futuro previsible, por acontecimientos cataclísmicos e inmanejables originados en el contexto externo.

Debe asumirse que subsistirán obstáculos derivados de la herencia neoliberal, como las demandas de los fondos buitre y los pleitos en el CIADI. Los mismos han estado presentes a lo largo de toda la década K. Sin embargo, no impidieron la recuperación económica ni el mantenimiento de relaciones normales con los mercados mundiales, con excepción del financiero.

En resumen, las causas y las soluciones de los problemas actuales del modelo K, deben buscarse de fronteras para dentro. El modelo confronta el riesgo de acumulación de desvíos, cuyo aumento con el correr del tiempo, amenaza su sobrevivencia y el riesgo de la recaída en la ortodoxia. Cuando la administración de los instrumentos fundamentales del Estado nacional, no alcanza para alcanzar los objetivos de las políticas públicas, se recurre a controles coyunturales. En tiempos recientes, el modelo también los incorpora, por ejemplo, a través de la regulación de las importaciones y de las operaciones del

mercado de cambios. La decisión de aplicarlas, con la disconformidad de los intereses privados afectados, evidencia la existencia del Estado nacional pero, al mismo tiempo, que algo falla para que, los mismos fines, no se alcancen con la administración de los instrumentos clásicos del Estado nacional. Es una advertencia, porque los controles circunstanciales no corrigen los desequilibrios de fondo del sistema.

La estructura productiva

La sustentabilidad del modelo K como PNP depende de la transformación de la estructura económica para acumular conocimientos y capacidad productiva y establecer, a niveles crecientes de productividad y bienestar social, una relación simétrica no subordinada con el orden mundial.

La transformación requiere, en primer lugar, cerrar la brecha en el comercio internacional de manufacturas de alto valor agregado y contenido tecnológico. Es decir, impulsar el desarrollo de las actividades industriales en la frontera del conocimiento y de mayor crecimiento en el comercio mundial, generando capacidad exportadora suficiente para cerrar la brecha. Esto implica impulsar el protagonismo de las empresas nacionales en la integración de cadenas de valor en el mercado interno y participar, en las cadenas transnacionales, en los segmentos de mayor contenido tecnológico y capacidad innovativa.

Para tales fines, es preciso abandonar el viejo concepto de la "sustitución de importaciones", que implica reemplazar importaciones actuales por producción interna, mientras se acrecientan, en mayor medida, las importaciones de los nuevos bienes y servicios resultantes del incesante progreso técnico. Esto desemboca, como lo revela la experiencia argentina, en la brecha del comercio de manufacturas y la restricción externa.

En este tipo de estructura productiva, es imposible la formación de un sistema nacional de ciencia y tecnología, capaz de copiar, adaptar e innovar, en las fronteras del conocimiento. Este es el límite del impacto esperable de encomiables iniciativas como la creación del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva. Es preciso llenar, para usar la terminología de Fernando Faijnzilber, los "casilleros vacíos" del tejido industrial.

La transformación de la estructura industrial es indispensable, no solo, para cerrar la brecha en el comercio de manufacturas complejas y remover la restricción externa. Lo es también para alcanzar los siguientes objetivos fundamentales:

El pleno desarrollo de todas las regiones del territorio argentino y erradicar las asimetrías históricas que caracterizan la geografía económica y social del país.

Erradicar definitivamente el falso dilema campo industrial, integrando, el desarrollo industrial con la incorporación de valor agregado, la formación de cadenas de valor agroindustriales con participación creciente de actores, tecnología e insumos ar-

gentinos y, elevando, el valor agregado de las exportaciones de origen agropecuario.

La elevación de la competitividad de la industria resultante, de la transformación, permitiría eliminar la ventaja relativa que, históricamente, tiene el agro, en virtud de la extraordinaria existencia de recursos naturales del país. Desaparecería, así, la necesidad de operar con tipos de cambio diferenciales para el campo y la industria, destinados a compensar las consecuencias, en las palabras Marcelo Diamand, de la "estructura productiva desequilibrada". Es decir, serían innecesarias las "retenciones" y se operaría con un solo tipo de cambio para toda la producción argentina sujeta a la competencia internacional.

Establecer una nueva relación con las filiales de empresas extranjeras. Las mismas ocupan una posición dominante en la industria argentina, producen principalmente para el mercado interno y son causa principal de la brecha en el comercio internacional de manufacturas complejas. Como sucede en China y los otros países emergentes de Asia, es preciso orientar la inversión privada extranjera a la apertura de nuevos mercados, la innovación y la participación en los segmentos de mayor densidad tecnológica de las cadenas transnacionales de valor.

La estrategia de desarrollo

Incluye las siguientes cuestiones principales:

Solidez de la macroeconomía. La misma requiere solvencia fiscal, superávit en la cuenta corriente del balance de pagos y política monetaria que responda a la demanda de dinero generada por el aumento de la actividad económica y el crédito para la ampliación de la actividad económica. Se trata de que la economía opere con el pleno empleo de su capacidad instalada y mano de obra disponible, bajos niveles de deuda externa financiables con recursos propios y estabilidad razonable de precios. La existencia de espacios de rentabilidad atractivos para la inversión del ahorro interno y la captación de recursos complementarios del exterior, evita la fuga de capitales, promueve la innovación y aumenta la inversión.

La tasa de ahorro interno, cercana al 30% del PBI, permite tasas de crecimiento anual acumulativas superiores al 5%. El crecimiento de la productividad y del empleo, facilita la elevación de los salarios reales y administrar la puja distributiva con necesaria flexibilidad de los precios relativos y razonable estabilidad del nivel general de precios. La respuesta a la estrategia neoliberal de estabilización a través de las metas de inflación y el ajuste recesivo, consiste en la solidez de los equilibrios macroeconómicos y las políticas de ingresos derivadas del pacto social, en un contexto de crecimiento de la producción y el empleo. La existencia de tipos de cambio desarrollistas que atiendan a las condiciones operativas de los diversos sectores sujetos a la competencia internacional, es condición necesaria del crecimiento del sistema. Los desvíos de los equilibrios macroeconómicos, son un camino seguro para el fracaso del PNP.

Acumulación de capital y tecnología. Es esencial para aumentar el empleo y los

salarios reales, elevar el nivel de bienestar, multiplicar las oportunidades de progreso y generar los recursos necesarios para ampliar y transformar las bases productivas y la inserción en el orden mundial. Para tales fines, es necesario el aumento de la inversión y la aceleración del cambio tecnológico.

Se plantea, así, el problema que Michael Kalecki destacó en su ensayo sobre "aspectos políticos del pleno empleo". Vale decir, la resistencia de actores económicos principales (que originan buena parte del ahorro, la inversión y la innovación), a las políticas que amenazan sus posiciones dominantes y acrecientan el poder negociador de los trabajadores. Esto explica el apoyo de aquellos actores a las políticas neoliberales que achican el mercado y las ganancias, pero preservan el orden establecido.

La inversión pública y la correspondiente a las pequeñas y medianas empresas, es fundamental para la acumulación de capital y tecnología. Pero la cooptación de los mayores operadores privados al proceso de transformación es también importante y reclama la atención de las políticas públicas. La respuesta al dilema puede encontrarse en la experiencia de China, Corea del Sur, Taiwán y otras economías emergentes de Asia. En las mismas, la apertura de espacios de rentabilidad en los sectores estratégicos vinculados a las tecnologías de frontera, promovió la alianza entre las políticas públicas y los titulares de los mayores intereses privados. En el mismo escenario, se atrajo la inversión de corporaciones transnacionales destinada a la incorporación de tecnología y la apertura de nuevos mercados, manteniendo la posición dominante de los intereses, públicos y privados, nacionales. Estas experiencias son útiles para responder a la demanda de inversiones y cambio tecnológico, que deben resolver los proyectos nacionales y populares de América del Sur.

Sinergia público privado. Es condición necesaria de la viabilidad del PNP, que se despliega en el contexto de la economía de mercado. Los intereses dominantes en la estructura establecida y la posición subordinada en el orden mundial, resisten el protagonismo del Estado y los cambios inherentes al PNP. Al mismo tiempo, esos sectores ejercen una fuerte influencia en la opinión pública y son protagonistas principales de la innovación y la acumulación de capital y de la inserción de la economía en el orden mundial. Son, potencialmente, por lo tanto, agentes importantes de la transformación.

La resolución del dilema y la construcción de una sinergia dinámica y creativa entre las esferas privada y pública, descansa en varias cuestiones fundamentales. Primero, la vigencia de la división de poderes y del estado de derecho para resolver los conflictos. En las transacciones con agentes económicos del exterior, evitar subordinar la resolución de diferendos a instancias internacionales y someterlas a la jurisdicción del estado de derecho argentino. Segundo, la autonomía del Estado y de las políticas públicas, respecto de los intereses dominantes en la esfera privada. Tercero, la capacidad de la conducción política de defender con firmeza el interés público y, al mismo tiempo, potenciar las convergencias y administrar los conflictos sin estridencias. Cuarto, reforma del Estado para desplegar con eficiencia sus funciones esenciales en el PNP.

La economía industrial integrada y abierta

La incorporación en el tejido industrial de las actividades en las fronteras del conocimiento y el consecuente equilibrio en el comercio de manufacturas de alto contenido tecnológico y valor agregado, provocaría un cambio radical en el comportamiento de la economía argentina. Eliminaría la restricción externa y el ciclo de contención y arranque (stop-go), vinculado a la insuficiencia de la capacidad de pagos externos para sostener la actividad económica en niveles de pleno empleo y/o cumplir con los servicios de la deuda externa.

Si desaparece el déficit en el comercio de manufacturas complejas y se alcanza el autoabastecimiento energético, se liberarían los excedentes generados por el superávit del comercio de productos primarios. Los mismos subsistirán por la extraordinaria dotación de recursos naturales y el impacto del progreso técnico sobre el agro y el resto de la producción primaria, en el contexto de un mercado mundial demandante de alimentos y materias primas.

En tal caso, los excedentes de la producción primaria tendrían dos destinos principales. Por una parte, aumentar las reservas internacionales y ampliar el financiamiento de la ampliación y transformación de la capacidad productiva. Por la otra, aumentar las importaciones de todo tipo de bienes y servicios, dentro de un sistema de inserción, en la división internacional del trabajo, fundado en la especialización intraindustrial. Vale decir, a nivel de productos y no, como sucede en el modelo centro-periferia, de ramas.

Se configura así la economía industrial integrada y abierta, que caracteriza a las economías avanzadas y constituye la culminación de la transformación de las economías emergentes Esta es la única estructura productiva compatible con la incesante incorporación, de conocimiento y la innovación, en el tejido económico y social y con la existencia de una relación simétrica, no subordinada, con el orden mundial.

Este proceso es inconcebible sin la argentinización de la economía nacional. Es decir, fuera del contexto de un proyecto nacional y popular, el protagonismo de los actores nacionales privados y públicos y la reorientación de la presencia de las filiales de corporaciones transnacionales hacia la incorporación de tecnología y el acceso a los mercados internacionales. Estos son los fundamentos de los procesos de transformación que tienen lugar en China y las economías emergentes de Asia.

¿Cuánto tiempo nos queda para encontrar el rumbo necesario del desarrollo nacional y no quedar definitivamente atrapados en las redes de la condición periférica? Probablemente, no mucho, porque las fuerzas de la globalización son cada vez más intensas y, por lo tanto, creciente el riesgo de subordinación del espacio nacional a procesos incontrolables y a las decisiones de agentes foráneos.

El modelo K no es el primer intento argentino de desplegar un PNP. El hecho de no haber consolidado una trayectoria nacional del desarrollo, desembocó en la tragedia de la dictadura y en la calamidad de la hegemonía neoliberal. Los logros del modelo K constituyen contribuciones importantes a la consolidación del PNP y, sus desvíos, un

riesgo de recidiva a las incertidumbres del pasado y, en la peor de las hipótesis, al neoliberalismo. No reincidir en el fracaso, es el desafío actual de la democracia argentina.

EL REGRESO DEL NEOLIBERALISMO (2016)

A lo largo de su historia Argentina ha oscilado entre el modelo económico nacional y popular y el neoliberal. El análisis de las principales decisiones del gobierno macrista permite inscribirlo en esta segunda orientación, que en el largo plazo suele generar un aumento de la deuda, alto desempleo y recesión.Desde el fin de la Segunda Guerra Mundial, la economía argentina alterna entre dos modelos de desarrollo, que podemos denominar "nacional y popular" y "neoliberal". El triunfo de Macri puede entenderse como un nuevo caso de esa alternancia.

Ambos modelos –el nacional y popular y el neoliberal– se despliegan dentro de la economía de mercado. El primero se caracteriza por el protagonismo del Estado, el impulso soberanista y el énfasis en la inclusión social. El segundo, por su confianza en las virtudes del mercado, la apertura incondicional al orden mundial y la prescindencia en la distribución del ingreso. La industrialización por sustitución de importaciones predomina en el modelo nacional y popular; el énfasis en la producción y las exportaciones primarias y las finanzas, en el neoliberal.

Este ensayo pretende colocar el inicio del gobierno de Macri en perspectiva histórica, analizar la trayectoria de la gestión anterior y explorar el futuro de la economía argentina en el nuevo escenario.

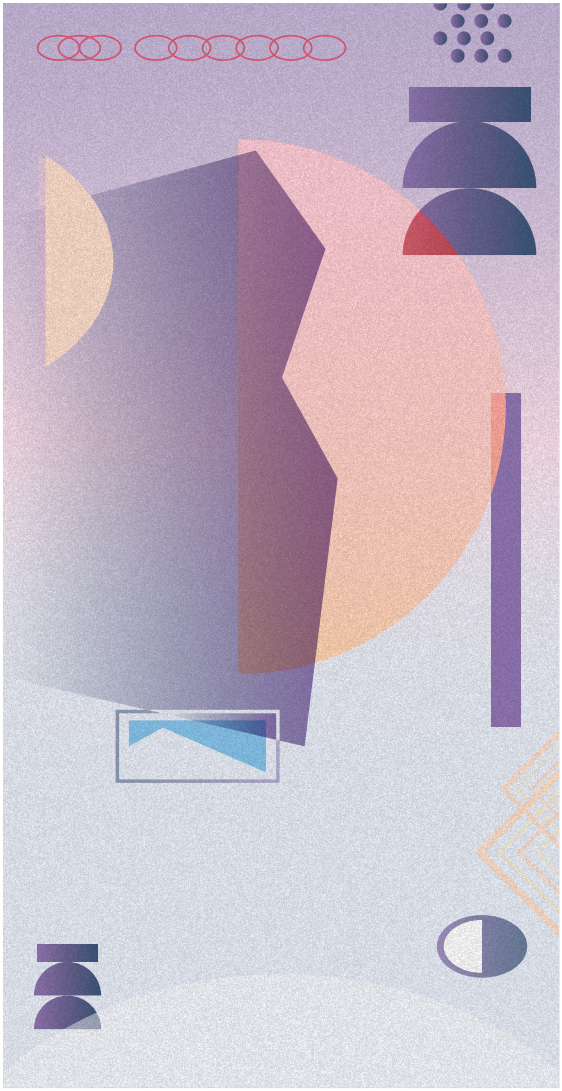
La alternancia en la historia

En los poco más de ochenta años transcurridos desde el inicio de la Organización Nacional en 1862, con la presidencia de Bartolomé Mitre, hasta la crisis mundial de 1930, predominó el modelo primario-exportador, con una relación privilegiada con Gran Bretaña. El cambio del orden conservador al gobierno de Yrigoyen fue sólo en el plano político. En lo fundamental, la política económica se mantuvo. Lo mismo sucedió desde el golpe de Estado de 1930 hasta el ascenso de Perón.

La alternancia, en suma, nunca se planteó antes de 1945. Su historia comienza en ese entonces. El proyecto "nacional y popular" abarca el primer peronismo (1946-1955) y el peronismo kirchnerista (2003-2015). El modelo "neoliberal" incluye la última dictadura (1976-1983) y el peronismo menemista (1989-1999). Sumados, ambos abarcan casi cuarenta años de historia. Los otros treinta corresponden a experiencias más breves, en las cuales predominaron, en distinto grado, una u otra de esas orientaciones. Se trata del gobierno de facto entre 1955 y 1958, el desarrollismo frondizista (1958-1962), la presidencia de Arturo Illia (1963-1966), el gobierno de facto entre 1966 y 1973, que incluye mi breve gestión ministerial (1970-71), el segundo peronismo (1973-1976), y las presidencias de Raúl Alfonsín (1983-1989) y Fernando de la Rúa (1999-2001).

En las economías industriales avanzadas también se registra la alternancia, que a veces incluye cambios de rumbo radicales. Por ejemplo, el que tuvo lugar, hacia 1980, entre los modelos keynesiano y neoliberal a partir de los triunfos electorales de Ronald Reagan en Estados Unidos y Margaret Thatcher en Gran Bretaña. En esas economías la alternancia afecta principalmente la distribución del ingreso y el nivel

de actividad. La estructura productiva diversificada y compleja, el papel esencial de la ciencia y la tecnología y la posición en el mercado mundial no se ven esencialmente comprometidos. En Argentina, en cambio, se pone en juego la totalidad del modelo de desarrollo e inserción internacional, la distribución de la riqueza y el ingreso y los equilibrios macroeconómicos.

Ministerio de Economía
Argentina

MANUEL
BELGRANO
EDICIONES