

El sistema semiindustrial dependiente: estructura y comportamiento de la economía argentina

DR. ALDO FERRER

INTRODUCCION

Los estudios convencionales sobre la coyuntura económica incluyen, entre otras cosas, el análisis de las variaciones de la demanda y la oferta globales de bienes y servicios; los cambios en el nivel de ocupación de la fuerza de trabajo y la capacidad instalada; la evolución de las transacciones económicas y financieras con el exterior, las relaciones de precios internos y externos y las reservas internacionales; el comportamiento de los precios y los salarios; la situación monetaria y fiscal.

Los principales indicadores reflejan cuál es la situación presente y cuán lejos o cerca se está de un comportamiento satisfactorio de la economía, medido en términos de tasa de crecimiento y empleo, estabilidad de precios, equilibrio externo y fiscal.

Si se ubica el análisis del presente en el marco de un período prolongado, puede tratar de determinarse si una eventual situación desfavorable es fruto de desequilibrios transitorios de la oferta y demanda de bienes y servicios, presiones circunstanciales sobre los costos y un desfase entre los precios internos e internacionales o si, por el contrario, responde a tendencias de largo plazo del sistema económico.

El análisis de la coyuntura en su perspectiva histórica es indispensable para identificar las causas de la situación económica actual y, además, para el diseño de la política económica.

Nota: Este ensayo fue presentado, con el título de "Etiología de la coyuntura económica", el 13 de octubre de 1971, por su autor, académico de número, a la Academia Nacional de Ciencias Económicas de Argentina.

Si los problemas inmediatos son de carácter transitorio, su corrección a través de los instrumentos de la política económica que operan sobre el nivel de la demanda global, la distribución del ingreso y los precios relativos internos/internacionales, permitirá recuperar tasas satisfactorias de crecimiento y ocupación en condiciones de estabilidad de precios y equilibrio externo. Si, por el contrario, los problemas actuales responden a las pautas específicas del comportamiento a largo plazo del sistema económico, entonces la crisis no es de coyuntura sino de la estructura económica misma. En este caso, los problemas no tienen solución perdurable fuera del marco de la transformación del sistema económico y, consecuentemente, de su comportamiento dinámico.

La etiología de la coyuntura económica implica, por lo tanto, desentrañar las causas profundas del comportamiento de la economía. De allí surge, además, la vinculación estrecha entre las medidas a corto plazo y la política de desarrollo y transformación.

En este artículo se sostiene la tesis de que los problemas actuales de la economía argentina reflejan las pautas específicas de comportamiento a largo plazo del sistema económico del propio país. No se trata, pues, de simples desequilibrios circunstanciales. De este modo, las políticas que se limiten a operar a corto plazo, cualquiera que sea su signo, no pueden proporcionar respuestas eficaces a los problemas económicos del país. Podrán salvar las dificultades inmediatas con un mayor o menor costo económico y social y la diferencia es, sin duda, importante. Pero no evitarán que las dificultades vuelvan a plantearse, como lo revela la experiencia, en el marco de un crecimiento lento a largo plazo.

Conforme al plan de este artículo, se analizarán, en primer

término, los rasgos salientes del comportamiento de la economía argentina en las últimas dos décadas y se ubicará, en ese contexto, la situación económica actual. Se procurará, después, definir brevemente las principales características del sistema económico argentino y de su comportamiento dinámico. Por último, se analizarán con cierto detalle algunas características principales del sistema, a saber: el desequilibrio externo, las restricciones a la formación de capital y las limitaciones al desarrollo de la industria dinámica.

Antes de entrar en el tema que nos ocupa, deseo formular una advertencia previa. He rechazado siempre, desde el campo académico y la función de gobierno, toda interpretación cataclísmica de la realidad económica, tanto de la situación inmediata como de las bases reales sobre las cuales se asienta la economía argentina. Creo que el análisis objetivo de la realidad nacional impone, en primer término, tomar conciencia del potencial del país asentado en su excepcional dotación de recursos humanos, la dimensión de su espacio físico y la variedad de recursos naturales, el nivel de desarrollo ya alcanzado y su potencial de ahorro. Esta es una cuestión previa a todo análisis económico. Si el país es potente, están dadas las bases, por encima de las dificultades inmediatas, para enfrentar con éxito los problemas actuales y lanzarse a una gran empresa de desarrollo y de realización nacional. Si no lo es, su futuro es, irremediablemente, por virtuosa que sea la conducción económica, el subdesarrollo y la dependencia.

Pocos países existen en el plano mundial con una dotación de recursos tan singularmente apta para el desarrollo económico como la Argentina. Lo que sí parece evidente es que el país desaprovecha gran parte de esas posibilidades por un conjunto de circunstancias que trascienden el ámbito de lo estrictamente económico.

De allí que la tarea más compleja no sea la del diseño de la política económica, sino la de la ingeniería política del desarrollo, esto es, la movilización del potencial de cambio y transformación latente en la sociedad argentina. Esta es una empresa cultural y política y, también, económica. Porque, como señalaba mi querido y recordado amigo, el Dr. Alejandro Shaw, al presentarme en el acto de mi incorporación a esta Academia, "nuestro progreso económico no puede adelantarse al político y al cultural".

COYUNTURA ECONOMICA: SITUACION ACTUAL Y ANTECEDENTES

Crecimiento económico y empleo

El crecimiento del producto *per capita* fue de 1.1% anual en la década de 1950 y de 2% en la de 1960. Ciertamente es que en algunos años el crecimiento fue sustancialmente mayor. Así, en 1958 el producto *per capita* aumentó en 4.4%, 6.4% en 1960, 8.9% en 1964, 7.6% en 1965 y 6.4% en 1969. Pero en otros años se registraron caídas bruscas de la actividad económica, con reducciones de ese indicador de 8.3% en 1959, 3.9% en 1963 y 0.8% en 1966. Entre 1961 y 1963, el producto *per capita* cayó en 7 por ciento.

La evolución de la actividad económica en el curso de 1971 reitera la evolución a largo plazo: crecimiento lento y oscilaciones bruscas a corto plazo. En el primer semestre de 1971, el producto *per capita* aumentó a la tasa anual del 1.2% contra el 4% del mismo período en el año anterior. La tendencia declinante de la tasa de crecimiento, iniciada a partir del segundo trimestre de 1970, se detuvo en el segundo trimestre

del corriente año, en que el producto *per capita* creció en 2.1% contra 0.3% en el primer trimestre.

Por otro lado, la desocupación aumentó significativamente en tiempos recientes. La tasa de desempleo en el Gran Buenos Aires aumentó de 4.6% a 6.3% entre julio de 1970 y 1971, esto es, un incremento de 37%. Para 1970, el CONADE estimó la tasa de desocupación sobre la población económicamente activa total del país en 5.6% equivalente a 500 000 desocupados.¹ A mediados de 1971, la masa de desocupados debe acercarse a 700 000 personas, si se supone un aumento proporcional al correspondiente para la tasa de desempleo en el Gran Buenos Aires.²

La tasa de desocupación para la población económicamente activa, que estimamos en 7.6% para mediados de 1971, fue de 9.4% en 1963, 8.5% en 1964 y 7.8% en 1966. En 1963, con una fuerza de trabajo menor en un millón de trabajadores a la actual, la desocupación era mayor que en 1971 y superaba las 800 000 personas. En la última década, la economía argentina ha operado con elevadas tasas de desempleo, aun en años que se consideran de plena ocupación. Conforme a los datos del CONADE, la tasa de desocupación fue de 6.5% en 1965 y de 5.6% en 1969. El desempleo friccional compatible con una posición de ocupación plena puede estimarse en 2 por ciento.

Sector externo

El desequilibrio ha caracterizado el desenvolvimiento del sector externo en los últimos veinte años. En la década de 1950, el déficit anual promedio de la balanza de pagos en cuenta corriente ascendió a 155 millones de dólares. En 1961 y 1962, el promedio se elevó a 430 millones de dólares. Entre 1963 y 1967, en cambio, se registró un superávit anual promedio de 180 millones de dólares para producirse nuevamente, en el trienio 1968-1970, un déficit anual promedio de 131 millones de dólares. Para toda la década de 1960, ese déficit ascendió a 20 millones de dólares.

Por otra parte, el endeudamiento externo aumentó sustancialmente. Entre 1967 y 1970, el incremento de las obligaciones con el exterior, de los sectores público y privado, incluyendo intereses, fue de 1 523 millones de dólares, para alcanzar un total de 4 765 millones de dólares. El repunte de las reservas internacionales a partir de 1967 se apoyó en el incremento de la deuda externa, antes que en un superávit de la balanza de pagos en cuenta corriente, la que, por el contrario, arrojó un déficit acumulado en el trienio 1968-1970 de 400 millones de dólares.

La gravedad de la situación de endeudamiento externo está dada primordialmente por el bajo nivel de las exportaciones y el fuerte crecimiento de los servicios de la deuda, que han alcanzado un peso exagerado con relación a las primeras. Las amortizaciones e intereses de la deuda en 1971 ascenderán, según la última estimación del Banco Central, a 1 562 millones de dólares, esto es, más del 90% de las exportaciones estimadas para el año.

Los ajustes del tipo de cambio han sido consecuencia obligada del desequilibrio externo crónico de la economía argentina, sumado al fuerte aumento de los precios internos. Entre 1960 y 1970, el peso devaluó en más de 350%. Tomando en cuenta solamente algunos años en que se registraron ajustes bruscos del tipo de cambio, se advierte que en 1959 la

¹ CONADE, *Plan Nacional de Desarrollo y Seguridad 1971-1975*, p. 34.

² El supuesto probablemente exagera el desempleo, ya que la ocupación rural no ha declinado.

devaluación fue de 60%; de 40% en 1962; de 20% en 1963 y de 40% en 1967.

En el primer semestre de 1971, la balanza de pagos en cuenta corriente arroja un déficit de 135 millones de dólares y las reservas internacionales han declinado en 100 millones de dólares en el mismo período y en 163 millones de dólares entre junio de 1970 y el mismo mes de 1971. La cotización del peso para las transacciones comerciales ha caído en 25% en el curso del año y aún más para las transacciones financieras. Estos hechos se insertan en una tendencia a largo plazo hacia el desequilibrio externo y la devaluación del peso.

Precios y salarios

En las últimas dos décadas, el aumento anual promedio del nivel de precios ha sido alrededor de 25% anual. En 1959 se registró el mayor aumento del período, con un crecimiento del índice de precios al mayoreo de 133.5%. En otros años, como en 1961, 1968 y 1969, se registraron aumentos de cerca de 10%. En los 12 meses comprendidos entre agosto de 1970 y 1971, el índice de precios al mayoreo aumentó en 46%, por encima del promedio histórico, pero dentro de la tendencia a largo plazo.

La evolución de los salarios nominales y del costo de la vida, permite suponer que el nivel de salarios reales en la actualidad es semejante o ligeramente inferior al del mismo período del año anterior. En los últimos veinte años, la remuneración real de los trabajadores ha oscilado bruscamente, para ubicarse, a fin de la década de 1960, prácticamente a los mismos niveles que a comienzos de la de 1950. Como la productividad creció en el período, la participación de los trabajadores en el ingreso nacional declinó de 45% en los primeros años de la década de 1950 a 40% en la actualidad.

Situación fiscal

El análisis de los efectos económicos del déficit fiscal impone ubicarlo en el contexto de la situación económica y del nivel de la demanda global y la actividad productiva. Hecha la aclaración y limitándonos a señalar sus valores absolutos, se advierte que en otros años alcanzó dimensiones mucho mayores que en la actualidad. Tomando sólo datos de la década de 1960 se observa que, a precios constantes de 1971, el desequilibrio de la Tesorería ascendió a \$ 1 700 millones en 1962, a \$ 2 000 millones en 1964 y a \$ 3 410 millones en 1966 (las cifras se dan en pesos argentinos). Para 1971, conforme a las estimaciones oficiales, se espera un desequilibrio de \$ 1 434 millones, sustancialmente inferior al de los años mencionados, aun cuando la dimensión del sector público ha crecido significativamente. Si se analiza el ahorro corriente de la Tesorería, se advierte que en varios años de la década de 1960, como en 1965 y 1966, el mismo fue negativo frente al signo positivo registrado desde 1967 en adelante, incluyendo 1971.

En los ocho primeros meses de 1971, el desequilibrio de la Tesorería creció en 16% con respecto al mismo período del año anterior, si se excluyen el ingreso extraordinario que significó en 1970 el Impuesto a la Regularización Patrimonial y los anticipos extraordinarios con cargo de reintegro entregados en 1971 al Sistema de Previsión Social. El aumento no es significativo, aunque sí lo es el deterioro del autofinanciamiento de las erogaciones de capital de la Tesorería. En efecto, el ahorro corriente (ingresos corrientes menos gastos corrientes) financió en los primeros ocho meses de 1971 el 15% de las erogaciones de capital. El promedio para 1967-1969 ascendió, en cambio, al 31 por ciento.

COMPORTAMIENTO DINAMICO DEL MODELO SEMIINDUSTRIAL DEPENDIENTE

Los hechos señalados revelan que las dificultades económicas de la actualidad no obedecen a un desequilibrio transitorio de la oferta y demanda de bienes y servicios, presiones circunstanciales sobre los costos o un desfasamiento a corto plazo entre los precios internos y los internacionales. Por el contrario, la coyuntura económica refleja las pautas específicas del comportamiento del sistema productivo del país. Y ese sistema genera inevitablemente, en mi opinión, un crecimiento lento a largo plazo, oscilaciones bruscas en el nivel de la actividad económica y el alza persistente del nivel de precios. En las fases periódicas de auge podría suponerse que se han establecido finalmente condiciones de desarrollo sostenido con mayor estabilidad de precios y equilibrio externo. La experiencia revela, en cambio, que cada una de esas fases fue incubando la crisis posterior.

Así ocurrió, por ejemplo, con el crecimiento del producto, el aumento de las reservas internacionales y la relativa estabilidad de precios iniciada en 1967 y clausurada en 1970. En ese período, la desaceleración de la inflación se logró sobre la base de los bajos precios de la producción pecuaria vacuna y la fijación de salarios por decisión administrativa. La caída posterior de la oferta de ganado y la rebelión de los sindicatos contra la política de salarios estallaron, inevitablemente, en 1970, echando por tierra los logros aparentes de la estabilización. Lo mismo ocurrió con el sector externo. El aumento de las reservas internacionales se apoyó sobre la entrada de capitales a corto plazo y el endeudamiento externo, pero las exportaciones no crecieron y las importaciones ascendieron rápidamente por la expansión del nivel de la actividad económica interna y la política de liberalización. La actual crisis externa se incubó, pues, en los años anteriores.

Es interesante destacar que antes de 1930 las fluctuaciones económicas en Argentina estaban íntimamente asociadas a la evolución del ciclo económico en los países industriales. Dado el grado de apertura externa de la economía nacional y la estrecha conexión entre los niveles de exportación, el gasto interno y la oferta monetaria, el ciclo de los países líderes del sistema económico mundial se transmitía a Argentina vía la contracción de las exportaciones y la reducción del ingreso de capitales.

Después de la segunda guerra mundial, mientras los países industrializados alcanzaron un éxito significativo en el control del ciclo económico, Argentina comenzó a registrar oscilaciones bruscas de su actividad productiva, independientes, en gran medida, del comportamiento de la economía mundial. Tanto en la actualidad como en la experiencia anterior a 1930, la escasez de divisas es un agente principal desencadenante de los procesos recesivos. La diferencia radica en que mientras antes de 1930 la escasez provenía normalmente de una crisis internacional, en la experiencia reciente proviene de los niveles insuficientes de exportación para hacer frente a la demanda acrecentada de importaciones cada vez que el sistema se expande. Del ciclo económico generado en el exterior se ha pasado, pues, a un ciclo generado internamente por las debilidades estructurales de la economía argentina.

El crónico desequilibrio externo constituye uno de los rasgos salientes del actual sistema económico argentino. Este sistema puede caracterizarse en términos de un modelo semiindustrial dependiente. La etiología de la coyuntura económica impone analizar los rasgos estructurales del modelo y su comportamiento dinámico. Esta presentación tiene el propósito de realizar un aporte preliminar a esta tarea y de llamar la atención sobre el

hecho de que es imposible comprender y enfrentar los problemas de la coyuntura fuera de ese contexto analítico.

La participación de la industria manufacturera en la formación del producto bruto interno, la estructura del empleo, el grado de urbanización, los niveles de ingreso y ahorro, el índice de alfabetización y otros indicadores relevantes, se asemejan a las estructuras económicas y sociales de las naciones industriales. Sin embargo, la economía argentina dista de haber alcanzado la organización propia de un sistema industrial avanzado, por las siguientes razones:

a] La brecha de integración de sus perfiles industriales al nivel de varios sectores de base. El coeficiente de abastecimiento externo es de 50% en acero y pasta de celulosa; 100% en papel para periódico, carbonato de sodio y aluminio; alrededor de 50% en las inversiones en equipo.

b] El déficit de divisas del sector industrial, medido como la diferencia entre los ingresos generados por las exportaciones y las salidas por importaciones de bienes y servicios para el sector. Más adelante se verá que, considerando solamente la brecha entre importaciones y exportaciones vinculadas a la industria, el déficit se acerca a los 800 millones de dólares anuales.

c] La distorsión de la estructura de precios internos, debida a los altos precios relativos de los bienes industriales.

Estos hechos revelan el escaso grado de madurez industrial alcanzado, pudiéndose definir, en consecuencia, la economía argentina en términos de un modelo semiindustrial.

Por otro lado, el desarrollo del sector manufacturero y el conjunto de la economía dependen de un conjunto de factores externos que confieren al modelo un carácter dependiente, aunque debe aclararse que, en las condiciones del mundo moderno, existe una estrecha asociación entre cada país y su contexto externo.

La naturaleza de esa asociación es la que confiere a la economía argentina su carácter dependiente; o, si se prefiere, el carácter dominante lo tiene la conexión externa. Si esa asociación se caracteriza por una composición del comercio exterior estructuralmente desequilibrada, el endeudamiento externo crónico, el control foráneo de sectores claves del sistema productivo y la dependencia tecnológica, la relación es dependiente. Si, por el contrario, la composición del comercio exterior confiriera un alto dinamismo a las exportaciones, existiera equilibrio externo, se controlarían nacionalmente los sectores claves del aparato productivo y se registraría un grado considerable de integración entre el cambio tecnológico y las estructuras técnico-científicas locales, la relación sería de interdependencia con el contexto externo. En la primera situación, la libertad de maniobra frente a ese contexto está fuertemente restringida y esto gravita decididamente en la conducción de la política económica interna. Esta es la situación de la economía argentina, y al respecto, merecen recordarse el déficit de divisas del sector industrial y el desequilibrio externo crónico de la economía nacional, la importación de tecnología como fuente principal del cambio tecnológico y la participación dominante de las empresas extranjeras en los sectores industriales de base. De allí, el carácter dependiente del modelo y las restricciones externas al proceso de desarrollo.

La caracterización del modelo semiindustrial dependiente requiere analizar más detenidamente algunos de sus rasgos sobresalientes, a saber: el estrangulamiento externo, la subutilización del potencial de acumulación y las fracturas en el sistema

productivo. Las siguientes consideraciones se refieren a estos tres puntos.

ESTRANGULAMIENTO EXTERNO

La industria manufacturera genera aproximadamente el 35% del producto bruto interno y el sector agropecuario el 15%. Ambos sectores proporcionan la totalidad de las exportaciones de bienes. Si la estructura de la producción se reflejara en la composición de las exportaciones, la industria debería generar el 70% de éstas y el campo el 30%. En la realidad, las participaciones relativas son de 25% y 75%, respectivamente.

Si se consideran solamente las manufacturas de origen industrial y se incorporan las manufacturas de origen agropecuario a las exportaciones de productos rurales, se advierte que el sector rural y la industria derivada de él genera más del 90% de las exportaciones totales. Las manufacturas de origen industrial no agropecuario contribuyen con menos del 10 por ciento.

En cuanto a la demanda de importaciones, se observa que la industria manufacturera absorbe alrededor del 45% de las correspondientes a bienes de capital y del 90% de las importaciones de bienes intermedios. En conjunto, la industria manufacturera absorbe alrededor del 75% del total de las importaciones.

En el último quinquenio, el balance de divisas de la industria manufacturera, sobre la base de las exportaciones de manufacturas y la demanda de importaciones del sector, alcanzó, en promedio, un signo negativo de 750 millones de dólares anuales. Si se considera que buena parte de los pagos al exterior en concepto de servicios reales y financieros y de amortizaciones de la deuda externa se vinculan a operaciones externas de la industria, se advierte que el déficit de divisas del sector es sustancialmente mayor.

El escaso aporte de la industria a las exportaciones y su dependencia de los abastecimientos importados configuran un sistema cuyo desarrollo y equilibrio externo depende de las divisas generadas por la producción agropecuaria. Este hecho refleja la distorsión de la estructura de los precios internos de Argentina, que produce bienes agropecuarios en competencia internacional y bienes industriales a precios sustancialmente más altos. Esta es una situación lógica en toda economía de desarrollo industrial tardío.

En las primeras fases de la industrialización, la producción manufacturera es relativamente menos eficiente y menor su capacidad competitiva en el mercado internacional. Pero la maduración del sistema económico requiere una eliminación progresiva de la distorsión de la estructura de precios y la participación creciente del sector dinámico, la industria, en la generación de exportaciones. No existe una relación de causalidad entre ambos procesos, es decir, que se exportan manufacturas sólo cuando se eleva la eficiencia relativa de la industria. Por el contrario, el primer proceso depende en buena medida de los incentivos a las exportaciones que ensanchen los mercados de la industria manufacturera y contribuyan a eliminar el estrangulamiento externo.

La escasa exportación de manufacturas y el comportamiento de las de productos agropecuarios ha provocado el lento crecimiento de las exportaciones totales. Entre los quinquenios 1950-54 y 1965-69, la tasa anual de aumento acumulativo ha sido de 3% anual. Si se considera la elevación de precios en el plano internacional, se advierte que el incremento real de las exportaciones ha sido prácticamente insignificante.

Por otro lado, la demanda de importaciones tiende a crecer más rápidamente que el nivel de la actividad económica interna en las fases de auge. Inciden en esto dos factores. Primero, la dependencia del abastecimiento externo es mayor en actividades industriales de alto dinamismo, como en productos siderúrgicos, papel y celulosa, soda solvay y algunos productos petroquímicos y aluminio. Segundo, los equipos importados representan una proporción elevada de la inversión total en equipo. Como las fases de auge se caracterizan por un rápido crecimiento de las actividades dinámicas y de la acumulación de capital, es lógico esperar que la expansión de la demanda de importaciones sea muy rápida en las fases de crecimiento del nivel de la actividad económica.

El lento crecimiento de las exportaciones y la expansión de las importaciones conducen necesariamente al desequilibrio de la balanza comercial y al aumento del financiamiento externo para la importación de bienes de capital y de los créditos externos a corto plazo. El consecuente aumento de los servicios de la deuda se agrega al desequilibrio de la balanza comercial, agudizando la crisis externa.

Se ha visto que la balanza de divisas del sector industrial es ampliamente deficitaria. En tal situación, las crisis externas periódicas de la economía argentina son un hecho inevitable, la raíz principal de la evolución cíclica de la actividad económica y una de las causas determinantes de su lento crecimiento a largo plazo.

Las posibilidades de salvar la balanza deficitaria de divisas del sector industrial, mediante el superávit de la balanza del sector agropecuario, puede contribuir a aliviar el desequilibrio externo, pero no a solucionarlo. Aun en las hipótesis más optimistas de crecimiento de las exportaciones rurales, sobre la base de las posibilidades de expansión de la producción y del comportamiento previsible del comercio mundial, no logran alcanzarse tasas de crecimiento de las exportaciones suficientemente altas para permitir el desarrollo acelerado de la industria y del conjunto del sistema económico.

La raíz del desequilibrio externo crónico de la economía argentina radica, por lo tanto, en la balanza deficitaria de divisas del sector industrial. A la inversa, en la reducción de este desequilibrio se localiza el medio principal para superar el estrangulamiento externo.

RESTRICCIONES A LA FORMACION DE CAPITAL

Ahorro y acumulación

La formación de capital en Argentina tropieza con severas restricciones. Esto no obedece a la insuficiencia de la tasa de ahorro interno, que asciende a alrededor de 22% anual. Si la productividad del capital fuera semejante a la de las economías avanzadas, cabría esperar una relación capital/producto de 3:1, o en un caso menos favorable, de 4:1. Si así fuera, la tasa de crecimiento anual del producto oscilaría aproximadamente entre el 5% y el 7%. En la realidad no ha superado el 3.5% en la década de 1960 y el 3.1% en la de 1950.

La baja productividad del capital obedece a un conjunto de factores que debilitan el poder adquisitivo real del ahorro y entorpecen el financiamiento del desarrollo.

Debe destacarse, en primer lugar, el elevado precio relativo de los bienes de capital. Debido a las condiciones extremada-

mente desfavorables en que se desenvuelve la industria local productora de esos bienes, incluyendo la de maquinarias y equipos y la de la construcción, su producción opera en bajas condiciones de eficiencia. Esto implica, en otros términos, disminuir el poder adquisitivo del ahorro que se vuelca en la adquisición de bienes de capital producidos internamente. Por otra parte, la importación de maquinarias y equipos ha tropezado frecuentemente con restricciones por la insuficiencia de divisas y los elevados recargos de importación en los casos de bienes competitivos de la producción interna. En conjunto, los factores mencionados encarecen los bienes de capital, lo cual implica decir, en otros términos, que se reduce el poder adquisitivo del ahorro y la significación real del proceso de acumulación. Según algunas estimaciones, si los bienes de capital se valoraran a precios internacionales, el coeficiente de inversión en Argentina se reduciría, de los actuales niveles ligeramente superiores al 20%, a alrededor del 13 por ciento.

Por otro lado, son bien conocidas las debilidades del sistema financiero como agente de canalización de recursos para el desarrollo económico. Hasta la reciente creación del Banco Nacional de Desarrollo, se carecía prácticamente de una institución financiera capaz de orientar recursos hacia actividades fundamentales, como el crédito a mediano y largo plazo para el desarrollo de las industrias básicas, la reconversión y modernización industrial y los grandes proyectos de infraestructura.

En conjunto, el sistema financiero adolece de dos debilidades fundamentales. La primera es de tipo institucional y se caracteriza por la dispersión, la ineficiencia de prácticas operativas y la inexistencia de servicios financieros indispensables a una economía en crecimiento. La segunda está vinculada a la incapacidad de crear instrumentos de crédito adecuados para movilizar el potencial de ahorro de los diversos sectores sociales del país.

Sobre este segundo punto merece mencionarse que la inflación ha sido un obstáculo severo a la formación y canalización de ahorros. Además, se ha carecido de instrumentos adecuados para coexistir con una tasa elevada de aumentos de precios sin obstaculizar el financiamiento del desarrollo.

Es prácticamente imposible la movilización agresiva de recursos para el desarrollo sin un sistema financiero eficaz. Esta ha sido y continúa siendo, en gran medida, la situación argentina.

Los problemas que plantea la formación de capital y el financiamiento del desarrollo han sido oscurecidos por un debate sobre falsas opciones en dos campos fundamentales: la relación consumo/inversión y la participación del capital extranjero en el proceso de acumulación.

La relación consumo/inversión

Los bienes y servicios disponibles se asignan al consumo y la inversión. Si, como ocurre a largo plazo, se excluye la ampliación significativa de los bienes y servicios disponibles vía un déficit de la balanza comercial financiado con capital extranjero, puede decirse que la producción tiene aquellos destinos: consumo e inversión.

De allí se deduce que el aumento de uno de los términos implica la reducción del otro. La significación de este conflicto entre el consumo y la inversión es inseparable del nivel de desarrollo alcanzado y de la productividad. Cuanto más bajo es el nivel de ingreso *per capita* más agudo es el conflicto. Cuanto más alto, menos agudo; esto es, mayor la disponibilidad de recursos para satisfacer simultáneamente el crecimiento de las

demandas de consumo e inversión. De hecho, en este segundo caso, lejos de existir un conflicto entre ambos componentes de la demanda, existe una convergencia: es la situación de las economías desarrolladas de mercado.

En los países subdesarrollados, cuanto más profundo es el atraso, surge con toda evidencia la oposición entre consumo e inversión. Precisamente en la literatura sobre el desarrollo de tales países, la movilización del ahorro es uno de los temas analizados con mayor detenimiento y se refiere fundamentalmente a la captación del excedente agrícola para sostener la mano de obra destinada a la acumulación de capital. En efecto, un bajo nivel de desarrollo y productividad implica que la mayor parte de la población activa se ocupa en la actividad primaria y que el ingreso se destina fundamentalmente a la subsistencia. En tales condiciones, la movilización de ahorro implica generar un excedente agrícola mediante la compresión del consumo rural y el desplazamiento de mano de obra hacia las actividades destinadas a la acumulación de capital. En esas circunstancias, debe mantenerse también un bajo nivel de consumo en las poblaciones urbanas para aumentar el potencial reproductor del excedente agrícola. Es el caso típico de las economías de mano de obra redundante (*labour surplus economies*).

Salir del subdesarrollo, en tales circunstancias, impone una disciplina social históricamente inseparable de un alto grado de coerción. El conflicto consumo/ahorro se resuelve de ese modo en regímenes autoritarios que enfrentan primero a los grupos privados que se apropian del excedente agrícola (terratenientes, comerciantes, etc.) y contienen luego el consumo en bajos niveles. El desarrollo de la Unión Soviética en los primeros tiempos y el de China más recientemente son ejemplos de procesos de ese tipo. También lo es el desarrollo del Japón en la época Meiji.

A medida que aumentan los niveles de productividad en la producción rural por la mecanización, el progreso técnico y el desplazamiento de la mano de obra redundante, y se desarrolla el conjunto del sistema productivo, la elevación del ingreso por habitante permite el crecimiento simultáneo del consumo y la inversión. Es el caso de los países avanzados, en que se registra simultáneamente una elevación sostenida del estándar de vida y de la acumulación de capital.

En las economías avanzadas de mercado, la expansión del consumo es indispensable para ampliar la demanda y crear nuevas oportunidades a los mayores recursos disponibles para invertir. El conflicto se convierte así en una interdependencia entre el consumo y la inversión, y la teoría keynesiana se apoya, precisamente, en la explicación de la insuficiencia de la demanda efectiva para permitir la inversión de todo el ahorro disponible y permitir el pleno empleo del sistema productivo.

En las economías avanzadas centralmente planificadas, como la inversión es totalmente pública y no depende del estímulo de la demanda efectiva y del nivel esperado de rentabilidad, es posible comprimir el consumo y aumentar la acumulación, sin comprometer el nivel de ocupación del sistema.

En una economía avanzada de mercado, podría forzarse la capitalización comprimiendo el nivel de consumo mediante un excedente de la balanza comercial que expandiera la demanda hasta los niveles del empleo pleno. Pero esta situación lleva a la acumulación de reservas internacionales e, inevitablemente, a la exportación de capitales. Este modelo imperó durante las primeras fases del desarrollo industrial de Inglaterra. Los bajos niveles de consumo fueron salvados por la expansión de las

exportaciones y, como consecuencia, la salida de capitales. Algunas interpretaciones recientes del desarrollo de Inglaterra señalan que en esto radica, probablemente, la lentitud del desarrollo del país a partir de las postrimerías del siglo XIX.

El caso argentino se acerca mucho más al de las economías avanzadas de mercado, que al de las economías subdesarrolladas. El nivel de ingreso *per capita* del país, que oscila en los 1 000 dólares anuales, lo ubica en un plan intermedio en escala internacional. El ahorro por habitante supera los 200 dólares y el potencial total de acumulación del país oscila en torno de los 5 000 millones de dólares anuales. La tasa de ahorro, del 22%, es comparable a la de numerosos países avanzados.

Sin embargo la creación de nuevas oportunidades para la inversión privada requiere la expansión del mercado interno, esto es, la elevación de los niveles de vida y del poder adquisitivo de la población. Las opciones a esta convergencia entre el consumo y la inversión serían la socialización del sistema o la generación de un excedente persistente de la balanza comercial y la exportación subsiguiente de capitales.

De allí la necesidad de capitalizar al país con recursos nacionales, pues resulta totalmente inconsistente la crítica a esta propuesta, sobre la base del supuesto sacrificio del nivel de consumo y lo elevado del costo social. Esa postura ha ejercido tradicionalmente una enorme influencia en la formulación de la política de financiamiento del desarrollo. Sus consecuencias han sido principalmente dos. Primero, la postergación de la reforma del sistema financiero y de los instrumentos para la movilización masiva del potencial interno de ahorro. Segundo, el hincapié que se pone en el carácter indispensable del ahorro extranjero para capitalizar el país. A este último punto se refieren las consideraciones siguientes.

Ahorro externo y acumulación

La participación del ahorro externo en la formación de capital depende de tres factores principales: las políticas que el país sigue en relación al capital foráneo, las tendencias de la economía mundial y la ubicación de Argentina en la economía internacional.

Es un hecho verdaderamente notable que la cuestión de debate casi exclusivamente sobre el primero de esos tres factores, como si del país dependiera exclusivamente cuánto capital extranjero recibirá. En realidad, los otros dos factores son verdaderamente determinantes de la corriente de capital extranjero a Argentina y el primer factor sólo juega en el contexto de los otros dos.

El movimiento internacional de capitales está históricamente vinculado a la integración y desarrollo de la economía mundial. La primera gran fase de expansión de las inversiones extranjeras, a partir de la segunda mitad del siglo XIX, se vincula a la incorporación de los países periféricos al nuevo sistema de división internacional del trabajo, como productores y exportadores de alimentos y materias primas, e importadores de manufacturas. Los movimientos de capitales intraeuropeos fueron también muy importantes en el período y contribuyeron a financiar el desarrollo de la infraestructura y de los sistemas financieros. En la periferia, el capital extranjero impulsó el desarrollo de la infraestructura de transportes, primordialmente los ferrocarriles, puertos, comunicaciones y servicios urbanos, los sistemas comerciales y financieros, la explotación de recursos naturales y la apertura de nuevas tierras. En los países de baja densidad de población, la inmigración fue otro componente

fundamental del proceso que se consumó con la vertiginosa integración de los países periféricos en el comercio mundial.

La gravitación del capital extranjero en cada país, en términos de su importancia relativa en la formación de capital y en la integración del sistema productivo, dependió de su dotación de recursos naturales, de la densidad de población y del tamaño de la economía previo a la incorporación masiva del ahorro externo. Fue precisamente en los países denominados en la literatura anglosajona como de "recent settlement" (de poblamiento reciente) donde el impacto del capital extranjero fue más significativo. Se daban en esos países las condiciones apuntadas: amplia disponibilidad de recursos naturales, escasa población y, consecuentemente, tamaño económico reducido. Un ejemplo típico de este proceso fue el desarrollo argentino entre mediados del siglo XIX y las vísperas de la primera guerra mundial. Canadá, Australia, Nueva Zelandia y África del Sur se ubican en la misma experiencia histórica. Estados Unidos, que compartió con estos países algunos de sus rasgos distintivos, tenía ya al promediar el siglo pasado una dimensión económica y creatividad tecnológica considerables, y, sin perjuicio de la gravitación del capital extranjero, fueron la expansión del mercado interno y del potencial de ahorro del país los pilares fundamentales de su desarrollo.

En otros países de América Latina, como México y Brasil, y de Asia, como India, con importantes masas agrarias desvinculadas de la economía de mercado, el capital extranjero operó bajo un sistema de enclave desarraigado de la mayor parte de la población y de su sistema productivo.

En el período considerado, la política de captación de capitales extranjeros seguida por Argentina dio sus frutos porque el contexto internacional y los determinantes internos eran totalmente favorables. Las circunstancias cambiaron desde la década de 1920 y de manera radical desde el fin de la segunda guerra mundial.

El período entre las dos guerras mundiales anticipó los cambios drásticos que habrían de instalarse en el comportamiento de la economía mundial en el último cuarto de siglo. El viejo sistema de división internacional del trabajo, entre una periferia de producción primaria y los centros industriales, perdió vigencia dinámica. El lento crecimiento de la demanda de alimentos y materias primas, el creciente proteccionismo de la producción primaria en los países industriales y el remplazo del centro hegemónico británico, abierto y dependiente de abastecimientos importados, por el norteamericano, de escasa apertura externa y un alto grado de autosuficiencia en la producción primaria, salvo en ciertos productos especiales, frenaron la expansión del comercio mundial de productos primarios y marginaron a los países periféricos de las corrientes expansivas del comercio mundial. Sean cuales sean los errores cometidos por Argentina en el desarrollo de su producción y exportaciones agropecuarias, el contexto externo se movió en el sentido indicado y cortó de raíz una de las bases sobre las cuales se había asentado el modelo de la economía primaria exportadora.³

A la quiebra del viejo sistema de división internacional del trabajo, se agregaron otros hechos fundamentales en el plano internacional. Primero, la expansión de las corporaciones industriales de los países avanzados principalmente de Estados Unidos, en escala internacional, conformando progresivamente un sistema de producción mundial en los sectores industriales de vanguardia. Segundo, el surgimiento de un nuevo sistema de división internacional del trabajo entre países avanzados, al nivel

de la especialización por productos de la industria manufacturera, de una capacidad expansiva sin precedentes y que sostiene la rápida expansión del comercio mundial en la posguerra. Tercero, la progresiva industrialización de los países periféricos. Cuarto, la sustitución de las antiguas fuentes de financiamiento externo asentadas en pequeños y medianos ahorradores y ahorradores institucionales de los países avanzados, por el financiamiento de las corporaciones internacionales vinculadas a su expansión en escala mundial y al crédito referido al financiamiento de las exportaciones de los países avanzados.

Las nuevas tendencias de la economía mundial indican que Argentina ha quedado al margen de las corrientes dinámicas del comercio mundial. Tampoco existe perspectiva alguna de integración con un centro hegemónico, como es el caso de Canadá. En tales condiciones queda excluida toda perspectiva de incorporación masiva de capitales extranjeros en medida tal como para representar una proporción importante del proceso de acumulación y, como veremos más adelante, para difundir su efecto en el conjunto del sistema productivo. Recuérdese que en vísperas de la primera guerra mundial, el capital extranjero representaba el 50% del activo fijo total existente en el país. Nada de esto es ya reproducible en las nuevas condiciones.

Adicionalmente, cabe señalar que el tamaño del país determina que las entradas de capital extranjero sean necesariamente marginales. Si en la actualidad la entrada de capital extranjero representara una proporción equivalente a la que se dio en vísperas de la primera guerra mundial, el país debería recibir alrededor de 2 500 millones de dólares anuales, esto es, el 50% de su formación actual de capital, estimada en 5 000 millones de dólares anuales. Si se recuerda que en la década de 1960 los fondos extranjeros públicos y privados netos que fluyeron a toda la América Latina oscilaron en los 2 000 millones de dólares anuales, se comprende que aquel volumen hipotético de inversiones extranjeras es inalcanzable.

Además, en la etapa de la economía primaria exportadora, el capital extranjero generaba las divisas necesarias para remitir las amortizaciones, intereses y utilidades, a través del desarrollo de la capacidad exportadora. En las últimas décadas, la capacidad de pagos externos ha quedado drásticamente reducida en términos relativos y las inversiones de capital extranjero operan en el marco del proceso de industrialización descrito anteriormente, esto es, de un fuerte saldo deficitario en la balanza de divisas. De aquí surge otra severa restricción a la incorporación de capitales extranjeros.

La drástica reducción de la participación del capital extranjero en la formación de capital en Argentina, puede haber obedecido, en parte, a las políticas restrictivas seguidas en algunos períodos, pero su base principal descansa en los cambios en la economía mundial, y en Argentina, y en la modificación radical de la posición del país en el plano internacional. Esto no quiere decir, como tuve oportunidad de analizarlo en mi discurso de incorporación a esta Academia y en otras oportunidades,⁴ que el capital extranjero no ejerza una profunda influencia en otros niveles del desarrollo económico del país, ni que su contribución no pueda ser positiva.

La conclusión es que, en el futuro previsible, el aporte del capital extranjero a la formación de capital del país será

³ Véase mi libro *La economía argentina*, Fondo de Cultura Económica, México, 1963, 5a. edición.

⁴ "El capital extranjero en la economía argentina", Academia Nacional de Ciencias Económicas, 2 de julio de 1969. "Empresa extranjera y desarrollo nacional", discurso del Ministro de Economía y Trabajo de la Nación ante la Cámara de Comercio Norteamericana, Buenos Aires, 3 de febrero de 1971.

marginal. En la década de 1960, el aporte del ahorro externo al financiamiento de la inversión bruta interna fue inferior al 1%, aunque el promedio anual del período 1960-1962 superó el 12%.⁵ bajo la influencia del proceso masivo de sustitución de importaciones en algunos sectores dinámicos y el reequipamiento de los sectores público y privado. Se está, pues, muy lejos de los niveles alcanzados a comienzos del siglo.

Se advierte, por lo tanto, que el dilema capital extranjero/ahorro interno es falso. Este último financia el grueso de la formación de capital en Argentina, y de su efectiva movilización depende el desarrollo del país. Sólo en este contexto pueden sentarse bases realistas para una política en relación al capital extranjero.

INDUSTRIAS DINAMICAS: ENCLAVE Y ENAJENACION

El progreso técnico y los cambios en la composición de la demanda a medida que se elevan los niveles de ingreso, confieren a las industrias dinámicas (química, mecánica, electrónica) el papel de liderazgo del proceso de crecimiento. La tasa de expansión de estas industrias normalmente duplica la del conjunto del sistema económico y, a través de sus eslabonamientos con los otros sectores de actividad, promueve la integración de la producción e impulsa su expansión. Las industrias dinámicas adquieren progresivamente un papel dominante en la estructura industrial, generando en los países avanzados la mayor parte del valor agregado por el sector. En Argentina han alcanzado ya esta posición dominante en la producción industrial. Estas industrias están íntimamente vinculadas al progreso técnico, lo asimilan rápidamente y generan nuevas innovaciones que se difunden a toda la actividad económica, elevando los niveles de productividad. Por otro lado, el intercambio internacional de productos provenientes de los sectores industriales dinámicos, es el de más rápido crecimiento, y ha alcanzado ya una posición dominante en el comercio mundial y encabeza su expansión.

En las condiciones actuales, el desarrollo del país está íntimamente vinculado a la capacidad de las industrias dinámicas de integrarse con el resto del sistema productivo, promover la revolución tecnológica y participar activamente en el comercio mundial.

En la práctica, un conjunto de factores ha restringido el papel de liderazgo de las industrias dinámicas. Entre ellos deben mencionarse los siguientes:

a) La insuficiencia de las escalas productivas y el rezago tecnológico determinan un bajo nivel de eficiencia en las industrias que operan en los sectores dinámicos. Esto tiende a encarecer los precios relativos de los bienes de capital y los insumos utilizados por la industria y el conjunto del sistema económico. Disminuye así el poder adquisitivo real del ahorro y se encarecen los costos de producción, reduciendo los ingresos reales de la población. Un ejemplo típico de esta situación es el rezago en la transformación tecnológica de la producción agropecuaria, debido a los precios relativos de los productos químicos utilizados por el agro.

b) La escasa integración de las industrias dinámicas con la infraestructura científica y técnica del país y su dependencia de la importación de la tecnología y el diseño importado. Este hecho frustra uno de los efectos más importantes de la industria avanzada sobre el desarrollo económico: la promoción de la innovación y el cambio tecnológico original.

c) La escasa exportación (alrededor del 5% del total de las exportaciones del país) de productos de la industria dinámica, en contraste con la experiencia de países avanzados y del comercio internacional. La industria dinámica opera en el circuito de estrangulamiento externo descrito anteriormente.

d) La excesiva concentración de la producción industrial en y alrededor de la zona metropolitana del Gran Buenos Aires. La localización del desarrollo de las industrias dinámicas ha agudizado el desequilibrio regional de la economía argentina.

Estas características del desarrollo de las industrias dinámicas generan un sistema de "enclave" que actúa como el núcleo dinámico de la economía, pero sin que sus efectos se generalicen al conjunto del sistema productivo. Las empresas que operan dentro del enclave tienen una productividad por hombre ocupado sustancialmente más alta que el conjunto de la economía, particularmente la constituida por el resto del sector industrial y los servicios. Como el núcleo dinámico tiene una escasa capacidad de ocupación de mano de obra por tratarse de actividades que utilizan capital intensivamente y el conjunto de la economía crece con lentitud, el sistema opera con una tasa de desempleo elevada y crónica, como lo revelan con elocuencia los indicadores suministrados anteriormente.

Este proceso explica el surgimiento de "fracturas" en el sistema productivo del país y en la distribución regional de la población y la actividad productiva. Fracturas en términos de niveles de productividad y salarios entre los diversos sectores económicos, fracturas entre los niveles de desarrollo de la zona metropolitana y el interior del país. La dinámica del sistema de enclave tiende a agudizar estas distorsiones del aparato productivo del país.

El segundo aspecto fundamental a que debe hacerse referencia es que las empresas que operan en los sectores industriales dinámicos son primordialmente extranjeras. La inversión directa foránea se concentra en esos sectores: en la última década alrededor del 80% de las nuevas inversiones se concentró en las industrias mecánica, química y electrónica. Las empresas extranjeras representan el 100% de la producción de tractores, hilados y fibras sintéticas; 85% en neumáticos; 70% en productos electrónicos y 97% en automotores.⁶

El enclave que, por definición, se inserta en un medio económico deprimido es extranjero.

OBSERVACION FINAL

La conclusión principal que deseo extraer de las consideraciones anteriores es que quien analice la coyuntura económica requiere estudiar a fondo el sistema económico argentino y las pautas de su comportamiento dinámico. La política a corto plazo, para dar respuesta efectiva a los problemas económicos inmediatos, debe integrarse en la política de desarrollo y transformación, esto es, en sus rasgos principales: debe intentar la superación del estrangulamiento externo, la movilización del potencial de acumulación y el cambio tecnológico, la integración de la estructura productiva y la argentinización de los sectores estratégicos. Sólo en este contexto la política a corto plazo puede tener suficiente impulso transformador como para encarar con éxito los problemas que enfrenta. De allí también que sea ineludible la vinculación entre la conducción económica y las bases políticas del proceso de desarrollo.

⁵ CONADE, *Plan Nacional de Desarrollo 1970-74*, vol. 1, p. 113.

⁶ CONADE, *Plan Nacional de Desarrollo y Seguridad 1971-75*, p. 107.