

Extrait du El Correo

<http://www.elcorreo.eu.org/El-pecado-original-de-la-economia-argentina-Aldo-Ferrer>

Modelo industrial y estrategia de desarrollo

« El pecado original de la economía argentina » Aldo Ferrer

- Argentine - Économie -

Date de mise en ligne : lundi 31 mars 2014

Copyright © El Correo - Tous droits réservés

La encrucijada en la que se encuentra la economía argentina tiene su raíz en la restricción externa de divisas, resultado de un modelo productivo desequilibrado, altamente dependiente de las importaciones y poco innovador. Un repaso de la historia económica del país permite entender cómo se llegó a la situación actual.

Después de la crisis terminal del 2001/2, el cambio de rumbo de la política económica argentina permitió recuperar la producción y el empleo, reestructurar la deuda externa, cancelar la deuda pendiente con el FMI y atender necesidades sociales urgentes. En el nuevo escenario, reaparecen antiguos problemas vinculados a la naturaleza de su estructura productiva y a los vínculos de la economía nacional con su contexto externo. Recordemos los antecedentes del problema.

La historia

Bajo el modelo de la economía primaria exportadora, inaugurado a mediados del siglo XIX y clausurado con la crisis mundial de los años treinta, los pagos internacionales eran la correa de transmisión entre el ciclo económico mundial y la actividad económica interna. Sin embargo, no existía una insuficiencia crónica de divisas para sostener ese régimen de acumulación y crecimiento. En el plano institucional, desde la presidencia de Mitre hasta el golpe de Estado de 1930, la política se desarrolló en el marco de las reglas de la Constitución, perfeccionadas bajo la Ley Sáenz Peña. No existieron, pues, restricción externa ni turbulencias institucionales que trabaran ese modelo de desarrollo de la economía argentina.

El problema se instaló en 1930, con la crisis mundial y el epílogo del modelo agroexportador, en el contexto de un golpe de Estado, el 6 de septiembre de 1930, que abrió un prolongado período de inestabilidad institucional que llegó hasta 1983. Comenzaba, en aquel entonces, la Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI), con dos rasgos principales. Por una parte, una elevada proporción de insumos y equipos importados en la producción manufacturera. Por la otra, una baja capacidad de exportaciones de bienes de origen industrial. Es decir, la ISI operaba con un desequilibrio en su balance de pagos internacionales. Esto es, existía lo que se denomina Déficit en el comercio internacional de Manufacturas de Origen Industrial (DMOI). En una primera fase, la producción industrial permitió ahorrar divisas, disminuyendo el coeficiente importaciones/PBI del 25% en 1929 al 10% hacia 1950. Este último resultó un piso de largo plazo. El DMOI se pagaba con el Superávit del comercio de Productos Primarios (SPP).

A partir de la crisis mundial de la década de 1930, debido a la convergencia de factores internos y externos, el SPP entró en un prolongado período de estancamiento. En consecuencia, las fases de expansión de la actividad industrial y, consecuentemente, de aumento de DMOI, tropezaban con un « cuello de botella » en el balance de pagos. Una vez que se agotaban las posibilidades de endeudamiento, el epílogo era el ajuste para restablecer el equilibrio perdido.

Hasta 1976, la deuda había sido una respuesta a las insuficiencias transitorias del balance de pagos y resultado de la característica estructural de la economía argentina, es decir, aquel déficit del período de la ISI (el DMOI). En 1976, en el marco de la globalización financiera internacional, la dictadura interrumpió el crecimiento manufacturero e introdujo un cambio radical en la naturaleza de la restricción externa. La apreciación del tipo de cambio y la liberación de la tasa de interés y del movimiento internacional de capitales insertaron plenamente a la economía argentina en la dinámica de especulación financiera global. Esta estrategia provocó el aumento incesante y

acumulativo de la deuda externa.

La era neoliberal

A partir de 1976, la política económica quedó subordinada a la refinanciación de la deuda. En tales condiciones, la disponibilidad de divisas surgía del acceso al crédito internacional, y no del comportamiento de la economía real. El stop and go de la economía real bajo la ISI pasó a ser el stop and go de la especulación financiera. Al final, la macroeconomía estalló bajo el impacto de los crecientes e inmanejables déficits del balance de pagos y de las finanzas públicas. En 1983 culminó la experiencia iniciada en 1976. Los desequilibrios fiscal y externo eran entonces insostenibles, como volverían a serlo, más tarde, en el epílogo de la misma estrategia llevada a cabo durante la década de 1990, que desembocó en la crisis terminal del 2001.

El Gobierno de Alfonsín condujo al país a su reencuentro con la democracia pero no logró escapar de la deuda, agravada por los desfavorables términos de intercambio. En la década siguiente, los años noventa, el gobierno de Menem culminó la transformación iniciada en 1976. Adhirió incondicionalmente al paradigma neoliberal con más profundidad que cualquier otro país de América Latina y del resto del mundo. Definitivamente, la marcha de la economía quedó subordinada al movimiento de capitales especulativos. Al mismo tiempo, la venta de los principales activos públicos transfirió el petróleo, las telecomunicaciones, la energía, los transportes y otros recursos principales a manos privadas (principalmente filiales de corporaciones transnacionales).

Una vez concluida la crisis de la deuda latinoamericana, los ingresos por las privatizaciones, sumados al reinicio de la corriente de capitales especulativos, provocaron un auge inicial de la economía. En este escenario, en el marco de un mercado libre, el tipo de cambio fijo en paridad con el dólar permitió estabilizar el nivel general de precios. Pero el desequilibrio se multiplicaba con la apreciación del peso, la pérdida de competitividad de la producción nacional y el pago de los servicios de la deuda. El apoyo del FMI y los « *canjes y megacanjes* », generaron rentas extraordinarias para los intermediarios. Como lo había anticipado el Grupo Fénix, de la Universidad de Buenos Aires, en septiembre de 1991, el sistema se encaminaba inexorablemente al derrumbe de la seguridad jurídica, es decir, de los contratos entre residentes denominados en dólares y al *default* sobre la deuda externa.

Si bien la restricción externa bajo la ISI había impedido un crecimiento a la altura del potencial del país, el alcanzado fue considerable y permitió una mejora del bienestar general. En cambio, bajo el paradigma neoliberal, los períodos 1976-1983 y 1989-2001 fueron los peores de la historia económica argentina, con un dramático deterioro del empleo y las condiciones sociales.

La recuperación

A la salida de la catástrofe neoliberal, la economía argentina, que había entrado en *default*, comenzó a operar con un sustantivo superávit de los pagos internacionales. Contribuyeron en tal sentido la fuerte caída de las importaciones -resultante de la depresión de la actividad industrial-, el aumento de la producción exportable de cereales y oleaginosas y sus manufacturas, la mejora de los precios internacionales de la producción primaria y de sus términos de intercambio, el superávit en el comercio de energía, la reducción de los servicios de la deuda externa por el default y la modificación del tipo de cambio. Esto último reabrió espacios de rentabilidad de actividades que habían estado deprimidas por la apreciación del peso y tuvo una rápida respuesta en el aumento de la oferta.

En este excepcional cuadro de circunstancias, la abundancia de divisas permitió acumular reservas internacionales, formular una propuesta propia de reestructuración de la deuda, cancelar la pendiente con el FMI, recuperar la solvencia fiscal, aumentar las importaciones y crecer sin restricción externa. Fue el « *período dorado* » del « *modelo* », donde se buscó promover la equidad, afianzar la soberanía y recuperar un Estado nacional capaz de administrar el conflicto distributivo, impulsar el desarrollo y defender el interés nacional dentro del orden mundial globalizado. Sin acceso al crédito internacional, por la sanción de los mercados a la heterodoxia de la resolución autónoma de la deuda externa impaga, la economía creció fuertemente, afianzada en sus propios recursos.

Rápidamente, el sistema fue alcanzando posiciones de ocupación plena de la capacidad productiva y de la mano de obra. La estructura productiva desequilibrada volvió, entonces, a revelar su « *pecado original* » : la restricción externa. A partir del 2007 se duplicó el Déficit del comercio internacional de Manufacturas de Origen Industrial (DMOI), concentrado en los sectores de autopartes, complejo electrónico, bienes de capital y productos químicos. Al mismo tiempo, el superávit energético se transformó en déficit. Y el déficit del turismo con el exterior agregó, a su vez, su aporte al problema. En tales condiciones, el crecimiento de la economía depende de la magnitud del Superávit del comercio de Productos Primarios (SPP), y el límite del Déficit en el comercio de Manufacturas de Origen Industrial y de Energía (DMOI/E) es el propio SPP. En un sentido más amplio, ése es, también, el límite del nivel de actividad industrial posible, de la inversión y de la tasa de crecimiento. Esto mismo constituye un rasgo de la vulnerabilidad del sistema. El SPP depende, por una parte, de los cambios en los mercados internacionales de productos primarios y, por el lado de la oferta, de otros factores, como los climáticos, que afectan los saldos exportables.

Si el desequilibrio sistémico entre el DMOI/E y el SPP persiste, el sistema puede entrar en turbulencias severas que culminen con un ajuste masivo de las principales variables económicas y una severa contracción de la actividad. Un escenario extraordinariamente propicio para el « *golpe de mercado* ». Se corre el riesgo de quedar atrapados en la disputa distributiva y el reparto del poder, dentro de una estructura productiva desequilibrada. Puede reaparecer, entonces, la visión neoliberal, con su estrategia de aliviar la restricción externa por la vía del crédito internacional, con las consecuencias ya conocidas, o de aceptar créditos de proveedores que sustituyen producción interna posible por importaciones. Riesgos que deberían evitarse enfrentando con firmeza las causas estructurales del problema, fortaleciendo los equilibrios macroeconómicos y afirmando el convencimiento de que el lugar más rentable y seguro para invertir el ahorro interno es nuestro propio país.

Recordemos que la causa fundamental de la restricción externa es el DMOI, y su origen, la subindustrialización y la débil participación de la industria argentina en el proceso innovativo. El hecho se refleja, también, en otras debilidades de la estructura productiva, tales 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, la elevada participación de la informalidad del mercado de trabajo. La subindustrialización determina la existencia, según la expresión de Marcelo Diamand, de la "estructura productiva desequilibrada" y la supuesta antinomia campo/industria.

Una estrategia a futuro

La eliminación de la restricción externa es condición necesaria para que la inclusión social, que es el objetivo fundamental del desarrollo, se sustente en la movilización del potencial de crecimiento del país. Este último está fundado en la magnitud del territorio y los recursos naturales y, como lo revelan las actividades del INVAP y la extraordinaria transformación tecnológica del campo, en la capacidad de gestionar el conocimiento.

La resolución de la restricción externa se despliega en varios campos fundamentales, que incluyen los siguientes :

Argentinización de la economía nacional.

Es necesario el fortalecimiento de las políticas públicas y de la participación de los intereses privados locales en la estructura productiva. Con el grado de extranjerización actual de la estructura productiva del país, la formación de una economía industrial integrada y abierta es inconcebible.

En todos los países exitosos, el protagonismo de la transformación descansa en el Estado y las empresas nacionales. El Estado crea las condiciones necesarias para la inclusión social, el desarrollo científico-tecnológico y la apertura de espacios de rentabilidad que movilicen la capacidad de innovación y creación de riqueza de las empresas nacionales.

En este escenario, la presencia de filiales de corporaciones transnacionales puede contribuir a la participación en los segmentos tecnológicos avanzados de las cadenas transnacionales de valor y el acceso a los mercados internacionales. Precisamente, éste es el problema con las filiales en Argentina y en América Latina, puesto que aquí están orientadas a producir para el mercado interno y a insertarse en los segmentos secundarios (tecnológicos y de valor agregado) de las cadenas transnacionales de valor. En consecuencia, el déficit de las operaciones internacionales de las filiales es un importante componente de la restricción externa. Es necesario, por lo tanto, crear un nuevo *modus vivendi* con las filiales, con incentivos que las orienten hacia los mismos comportamientos que mantienen, inducidas por las políticas públicas, en las economías emergentes de Asia.

El tercer elemento de la estrategia de argentinización radica en el pleno desarrollo del denominado « triángulo de Sábato » [1]. Es decir, la estrecha relación entre el sistema nacional de ciencia y tecnología, la producción y el Estado. En este terreno, la creación del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva y las políticas del nuevo organismo constituyen un paso importante en la dirección necesaria.

Desarrollo industrial.

Cerrar la brecha de las MOI implica la transformación de la estructura manufacturera del país. Es preciso incorporar las actividades de mayor valor agregado y contenido tecnológico. Ésta es la base para fortalecer la capacidad competitiva en los sectores de frontera, que constituyen las áreas más dinámicas del comercio internacional en las cuales, precisamente, se verifica el déficit de las MOI. Para lograr tales fines es preciso replantear la estrategia de sustitución de importaciones y actuar con la audacia necesaria para proponerse objetivos que parecen impensables e incorporar el "compre nacional" también al desarrollo de la infraestructura.

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 creciente del comercio de MOI y la restricción externa. No alcanza con sustituir el presente, es preciso sustituir el futuro con talento argentino.

Debe rechazarse la postura de resignación frente a la inercia de la estructura productiva desequilibrada que implica suponer, por ejemplo, que en el complejo electrónico la única actividad local posible se reduce al ensamblaje de componentes importados. O, asimismo, que lo mejor que puede lograrse en el sector automotriz es producir autopartes de menor contenido de tecnología. Porque, en efecto, es inconcebible avanzar hacia la frontera tecnológica del sector en un sistema hegemónico de filiales en el cual la actividad local no incluye la innovación de frontera. Es imposible cerrar el déficit de MOI en autopartes sin un profundo proceso innovador, y éste, a su vez, no puede alcanzarse sin la presencia de una empresa automotriz integrada nacional que innove, produzca motores, incorpore autopartes de alta tecnología de PyMES, atienda la demanda más dinámica de vehículos dentro del

mercado interno y acceda al internacional.

En este aspecto, la experiencia de las economías emergentes de Asia es ilustrativa. Comenzaron el desarrollo de la actividad automotriz después de Argentina, pero instalaron empresas nacionales que compiten en el mercado mundial con las grandes marcas europeas y norteamericanas, son impulsoras del cambio técnico y de la integración de las respectivas economías nacionales, participan en los segmentos avanzados de las cadenas internacionales de valor y son fuente importante de los ingresos de divisas. Argentina cuenta con los medios materiales y humanos para realizar una experiencia semejante. Un país como el nuestro, capaz de producir, por ejemplo, reactores nucleares de investigación, dispone del talento necesario para llevar a cabo tal empresa. El desarrollo de una o más empresas locales en el sector automotriz ampliaría sus posibilidades en el marco de la cooperación con Brasil y el espacio regional.

La responsabilidad del Estado en el desarrollo de la infraestructura de transportes, comunicaciones y energía le confiere un papel primordial en el impulso al desarrollo industrial y la resolución de la restricción externa. En este terreno, fue ejemplar el desarrollo, bajo el liderazgo de Jorge Sábato, de las centrales nucleares, con la máxima participación posible de componentes -materiales y humanos- argentinos. Durante mi desempeño como ministro de Obras y Servicios Públicos, en 1970, se elaboró un plan de desarrollo del sistema ferroviario, concebido -así fue propuesto- como un plan « ferroviario industrial ». Es decir, la orientación del poder de compra del Estado y su influencia en la inversión privada, vinculando el planeamiento y la ejecución de los proyectos con la industria nacional. Este objetivo debería estar siempre presente en las políticas públicas. Siguiendo con el ejemplo del sector ferroviario, la reciente adquisición en China de material producible en el país es un reflejo indirecto de la restricción externa. Si se contara con las divisas y el financiamiento propios necesarios para maximizar la participación local en el desarrollo ferroviario, se descartaría la tentación de la compra de material "llave en mano", que sustituye a la producción interna.

Los recursos naturales.

La agregación de valor y tecnología contribuye al desarrollo industrial y tecnológico, diversifica la oferta para el mercado interno y aumenta el valor de las exportaciones de bienes de origen primario. La producción agropecuaria ha experimentado un extraordinario proceso de transformación y ha aumentado sus volúmenes y saldos exportables. El aumento de la participación de los componentes de producción local en las cadenas de valor impulsa actividades de alta densidad tecnológica en diversos sectores. La bioeconomía, incluyendo el aprovechamiento de la biomasa, es uno de los pilares de la economía nacional. Asimismo, la recuperación del autoabastecimiento de hidrocarburos constituye una contribución secundaria pero importante para resolver la insuficiencia de divisas.

El papel histórico cumplido por el agro permitió acumular un respetable acervo científico y tecnológico, además de una capacidad de gestión de los recursos y de integrar la cadena de valor agropecuaria al desarrollo del país. No sucede lo mismo con el sector minero, de creciente importancia a medida que se revela la amplitud de los recursos naturales existentes. La herencia neoliberal incluye la provincialización en el dominio de esos recursos (dispuesta en la reforma de la Constitución de 1994) y una legislación minera propia de países periféricos, sin estrategia de desarrollo nacional. La reforma constitucional fracturó la unidad de intereses de la Nación en la explotación de sus recursos y la convirtió en los intereses locales de cada provincia. Dispensó, en consecuencia, el poder decisorio de las políticas públicas entre el Estado nacional y los provinciales, obstaculizando la formulación de una política nacional que, necesariamente, descansa en el Estado nacional en cooperación con los gobiernos provinciales. En ese marco, la legislación minera existente viabilizó inversiones extranjeras que explotan los recursos, los exportan en su condición primaria y se apropian de gran parte de la renta minera y de la totalidad del valor agregado por la transformación posterior, en el extranjero, de tales recursos. Atendiendo al respeto de las normas del estado de derecho, está pendiente el replanteo de la explotación de los recursos mineros, que pueden cumplir un papel fundamental en el desarrollo del país y la remoción de la restricción externa.

Dicha restricción define el futuro de la economía argentina y su inserción en el orden mundial. Es posible, a través del aumento de los excedentes de la producción primaria y el autoabastecimiento energético, extender el límite del crecimiento de la estructura productiva desequilibrada. Es decir, cuanto mayor sea el SPP, mayor el déficit posible del comercio de MOI. Dentro de la actual estructura productiva desequilibrada, el SPP es el límite del crecimiento de la industria. En tal sentido, puede afirmarse, respecto de la relación campo/industria, que el presente de la industria argentina depende del campo. Pero el futuro del campo depende de la industria, porque, sin ella, subsiste una economía incapaz de incorporar plenamente la ciencia y la tecnología y generar pleno empleo a niveles crecientes de productividad, ganancias y salarios.

El corto plazo

En el contexto del cambio de las condiciones de los pagos internacionales señalado, la progresiva apreciación del tipo de cambio y la inyección de gasto público en una situación cercana al pleno empleo de la capacidad productiva y la mano de obra generaron el actual escenario de incertidumbre y el deterioro de las expectativas. Esto se reflejó en el aumento de las presiones inflacionarias y la fuga de capitales.

Los controles adoptados para enfrentar la insuficiencia de divisas determinaron la aparición de un mercado paralelo y un escenario propicio a la especulación. En enero de este año, la fuerte devaluación del peso y el aumento de la tasa de interés, junto al objetivo de aumentar el superávit primario previsto en el presupuesto de 2014, indican un cambio en la estrategia del gobierno para enfrentar la insuficiencia de divisas y las presiones inflacionarias.

El manejo de estas dificultades cuenta con varios factores a favor. Por una parte, el desendeudamiento y la razonable solidez del nivel de actividad, las exportaciones y el empleo. Por la otra, la consolidación de las instituciones democráticas, dentro de las cuales necesariamente se procesará el desempeño de la economía argentina. Son circunstancias radicalmente distintas a las que imperaron en el pasado y culminaron en crisis terminales en 1983 y 2001.

Aldo Ferrer* para *Le Monde diplomatique*, edición Cono Sur

* **Aldo Ferrer**. Profesor emérito de la Universidad de Buenos Aires (UBA).

[Le Monde diplomatique](#), edición Cono Sur. Edición Nro 177 - Marzo de 2014

© Le Monde diplomatique, edición Cono Sur

[1] El triángulo de Sabato es un modelo de política científico-tecnológica el cual postula que para que realmente exista una estructura científico-tecnológica productiva en primer lugar es necesaria la presencia de tres agentes. El primero de ellos es el Estado, el cual participa en el sistema como diseñador y ejecutor de la política. El segundo es la infraestructura científico-tecnológica, como sector productor y oferente de la tecnología. Y por último el sector productivo, el cual es demandante de tecnología. No obstante la mera existencia de estos actores no es suficiente para el éxito de esta estructura. A su vez se requiere que estos actores estén relacionados fuertemente y de manera permanente (Sabato y Botana, 1968. Sabato, 1975).