

Cuadernos del Sur

Número 7



Abril 1988

Tierra  fuego
del

REESTRUCTURACION PRODUCTIVA E INSERCIÓN INTERNACIONAL DE LA ECONOMÍA ARGENTINA

Pablo Bustos

A modo de introducción

La economía argentina, al igual que la de otros países semiindustrializados de la región y del mundo, se encuentra inmersa en un proceso de reestructuración productiva y tecnológica con prolongados alcances sobre su vida económica, social y política.

En múltiples aspectos el proceso en curso tiene similitudes con el experimentado por el país en las últimas décadas del siglo pasado, cuando también las fuerzas centrípetas del mercado mundial potenciaron una reestructuración productiva radical y una nueva forma de inserción en la economía internacional de alcances duraderos.

También el proceso liderado por la llamada “generación del ochenta” se produjo en el marco de una crisis económica internacional, la Gran Depresión de 1873 a 1896, que fue el catalizador de una profunda revolución tecnológica en los países industrializados y que sentó la nueva base técnica para el desarrollo del capitalismo mundial por más de medio siglo.

No es la intención de este trabajo el establecer paralelismos formales o, peor aún, inexistentes entre dos épocas históricas, sino que es la de mostrar que las alternativas al desarrollo de las sociedades no descansan en “modelos” contruidos al margen de las condiciones materiales endógenas, las que otorgan los límites y las posibilidades, en el marco de las necesidades objetivas de la reproducción del capital a nivel mundial.

La Argentina agropecuaria

La fase abierta a partir de 1870, se caracteriza por la formación de una economía internacional sustentada en un dinámico proceso de desarrollo del capitalismo a nivel nacional e internacional, que va configurando una división internacional del trabajo articulada por los pocos países que accedieron a un desarrollo industrial y financiero y que dominaban económica y políticamente al resto de los países del mundo.

En el seno de la Gran Depresión se configura una nueva base técnica, plasmada en una amplia diversificación de los materiales (metalurgia no ferrosa, química, petroquímica), de las fuentes de energía (motor de explosión, electricidad), de los medios de transporte y comunicaciones (nuevos barcos de vapor, telegrafía sin hilos, más tarde el transporte automotor). Correlativamente se produjeron profundos cambios en la organización productiva y financiera (desarrollo de los monopolios, nuevo papel de los bancos) y en las relaciones económicas internacionales.

Las relaciones económicas internacionales del último cuarto del siglo pasado descansaban en una complementariedad entre las exigencias internas de la acumulación de capital de los países avanzados y de los atrasados.

Desde el inicio del proceso, las transformaciones de la economía mundial generaron tres factores que lo influenciaron positivamente. Por un lado, como efecto de la depresión mencionada, se ampliaron notablemente los recursos disponibles en el mercado internacional de capitales para financiar las políticas de reforma estatal y reestructuración productiva necesarias de realizar en los países atrasados que aspiraban a integrarse a la economía mundial como economías primario exportadoras. Complementariamente dichas políticas originaron una fuerte demanda de capitales a largo plazo y de posibilidades de inversión en obras de infraestructura (ferrocarriles, puertos, comunicaciones, transporte y servicios urbanos, etc.). Por otro lado, las condiciones para el intercambio comercial no ofrecían mayores obstáculos pese a la existencia de tendencias hacia un fuerte nacionalismo económico basado en la protección aduanal. Esto fue así porque Inglaterra, el principal comprador mundial, mantuvo, junto con Holanda, sin variantes su política librecambista hasta la primera guerra mundial. En cambio las políticas proteccionistas, producto de la depresión, la crisis de la agricultura en Europa Occidental y la necesidad de Alemania, Japón y los EE.UU de resguardar sus industrias de la competencia británica, afectaron fundamentalmente a la industria inglesa y a la agricultura del este europeo. Finalmente, la revolución tecnológica en los países industrializados facilitó la integración periférica al mer-

cado mundial modernizando los transportes y las comunicaciones y potenciando la demanda de materias primas estratégicas y de alimentos para la creciente población urbana.

La nueva fase del capitalismo en los países avanzados y sus efectos sobre la economía internacional, creó las condiciones para una integración en profundidad de países con un grado de desarrollo similar a la Argentina al mercado mundial. Sabemos que esta vinculación se manifestó en el caso argentino, en una participación creciente en la división internacional del trabajo y como receptor privilegiado de una fuerte corriente de capital extranjero, mayoritariamente británico, en ferrocarriles, comunicaciones, puertos, empresas comerciales y empréstitos. Esta estrecha asociación entre los terratenientes pampeanos y los capitalistas internacionales, tuvo su correlato en la gran sensibilidad de la economía argentina hacia las coyunturas financieras y comerciales metropolitanas.

Desde una perspectiva histórica de largo plazo, podemos ver que a la transición de los países avanzados desde un capitalismo industrial de libre competencia (1850-1875) hacia un capitalismo monopolista financiero, la acompañó la transición de algunos países atrasados hacia una forma de capitalismo dependiente, procesos que, unidos al sistema colonial preexistente, dieron lugar a la formación del sistema imperialista mundial en su forma clásica.

El tránsito a un tipo de capitalismo dependiente y a una forma de integración a la economía internacional, fenómeno modernizador para estas sociedades, fue posible de realizar para algunos de los países ubicados en la periferia del mercado mundial capitalista. Aquellos que habían logrado consolidar su unidad y organización nacional, tal como lo hiciera la Argentina en el largo y conflictivo proceso que lleva desde la sanción de la Constitución de 1853/60, la conformación de una estructura estatal unificada de carácter federal, la nacionalización de los recursos de la aduana de Buenos Aires, la eliminación de las aduanas interiores, la emisión de una única moneda nacional, la codificación de leyes nacionales, la organización de un único ejército profesional y la capitalización de la Ciudad de Buenos Aires.

La consolidación de la unidad y la organización nacional desde la década de los ochenta acelerará el proceso de reestructuración productiva provocado por el desarrollo ferroviario, el enorme flujo migratorio y la entrada masiva de capital extranjero que llevará a la región pampeana a convertirse en el "granero del mundo", y a contar con amplios superavit en su comercio externo. La Argentina, como sabemos, ató su destino a la Inglaterra victoriana y logró por medio siglo avanzar en un exitoso proceso de "desarrollo hacia afuera".

Una medida del éxito del proceso lo constituye, de algún modo, el hecho de que la oposición contemporánea centrara su crítica al estado oligárquico liberal en su carácter represivo y autoritario más que en su liberalismo económico. Tanto las clases dominantes como subalternas percibían que las posibilidades de progreso social se vinculaban estrechamente a una creciente integración con el mundo. Fueron necesarios los desajustes provocados por la primera guerra y el derrumbe económico y financiero que significó la crisis de los años treinta para que esta percepción comenzara a cambiar. Al abrirse un período histórico depresivo, donde se interrumpen las tendencias y las regularidades de la fase anterior, se asiste a un fenómeno de desintegración de la economía mundial expresado en la reorientación del proceso de acumulación de capital hacia los mercados nacionales en detrimento del mercado internacional. Ello tendrá su expresión en que el ritmo de crecimiento del comercio mundial será más lento y a tasas inferiores al de la producción mundial, y en el derrumbe del mercado internacional de capitales y la desaparición del crédito y del sistema monetario internacional.

La búsqueda de la autarquía económica se convirtió en un objetivo, que se impuso espontáneamente hasta mediados de los cuarenta y explícitamente a partir de ese momento, de las políticas económicas de sucesivos gobiernos.

La industrialización moderna en la Argentina

En Argentina, como en Brasil, México y Chile, el proceso de industrialización es paralelo a la expansión exportadora desde la última década del siglo pasado (Cardoso, 1981: 70). Pero tan sólo a partir de las nuevas condiciones generadas por la crisis de los años treinta podemos hablar de un proceso de industrialización moderna en el sentido de "un proceso social global caracterizado por la extensión de la base fabril a la gran mayoría de los procesos de transformación (...); la conversión de la producción industrial fabril en el eje de la reproducción del capital social, la aparición de la burguesía industrial (cualesquiera sean sus nexos con otras clases y fracciones de clase) y de la clase obrera moderna como principales categorías sociales conformadoras de la estructura de clases" (Dabat, 1986:76).

La reestructuración productiva en torno a la industrialización endógena, a partir de 1933, será orientada por políticas económicas en parte basadas en el control de cambios y la fijación de una estructura diferencial de tipos de cambio efectivos favorables a la industria y el elevamiento de los aranceles aduaneros. Es importante destacar que desde el inicio la po-

lítica industrialista estableció precios relativos internos para la industria distintos a los mundiales, reflejados en tipos de cambio diferenciales, como resultado de las diferentes productividades relativas entre los sectores agrario e industrial. Esta relación entre competitividad, tipo de cambio y precios relativos es uno de los fundamentos del pensamiento económico liberal para cuestionar hoy la ineficiencia de la estructura industrial. También verá como parte del pecado original, la política fiscal expansiva y de bajas tasas de interés que seguirá a la creación del Banco Central en 1935 a las que atribuirá la inflación crónica que aqueja a la economía argentina. Las políticas erróneas se completan, desde la perspectiva liberal actual, en el incremento cualitativo de la actividad reguladora y productiva del estado en el mismo período.

Lo cierto es que las nuevas condiciones internacionales generadas por la crisis de sobreproducción más catastrófica que había sufrido la economía mundial, impactaron profundamente a una economía con un alto grado de integración como la Argentina y una reorientación del proceso de acumulación hacia la industrialización endógena exigía un estado fuertemente intervencionista que protegiera el mercado nacional y financiara de algún modo la nueva fase de desarrollo. Ese financiamiento se sustentará en una reasignación de fondos a través de la apropiación por el estado de parte de la renta del suelo, por medio de instrumentos fiscales y cambiarios, de medidas impositivas como el impuesto a la renta y de la centralización financiera lograda con la creación del Banco Central. Este papel del estado como reasignador de fondos para promover la industrialización, desarrollar la infraestructura física o financiar la acción social será el rasgo central que junto con el carácter semicerrado de la economía argentina, definirá la naturaleza del desarrollo económico argentino de las siguientes cuatro décadas.

Pero es importante diferenciar, aun bajo los rasgos comunes al período mencionado, diferentes fases en el proceso de industrialización argentina. La primera fase, de industrialización sustitutiva liviana como se dió en llamar, se apoyó en la tecnología preexistente, recurriendo inicialmente al incremento de personal y de los turnos fabriles, utilizando materias primas de origen nacional. En consecuencia las caracterizaba una baja intensidad de capital y débiles economías de escala. Se trataba de un tipo de desarrollo de naturaleza extensiva sustentado en la expansión del mercado y el empleo. Esta etapa manifestó una pérdida de dinamismo hacia mediados de los años cincuenta agotada en alguna medida la sustitución de bienes de consumo no duraderos, de materias primas agrícolas y mineras y de bienes intermedios de fabricación sencilla, e incorporadas a la circulación mercantil las relativamente escasas regiones con economías de subsistencia.

En el fondo de la crisis de mediados de los años cincuenta, expresada en la presencia simultánea del “estrangulamiento externo”, producto de la drástica caída de los ingresos por las exportaciones primarias, y la “crisis de ahorro”, por el descenso en la generación de excedentes internos posibles de redistribuir por el estado, se encuentran las restricciones del propio “modelo” de industrialización adoptado. El punto de partida se encuentra en el sesgo antiexportador de la economía argentina, expresado en la asimetría entre los tipos de cambio exportadores e importadores, y sus efectos sobre el sector industrial, la balanza de pagos y el nivel general de actividad. El sesgo antiexportador es una consecuencia del proceso de industrialización sustitutiva de importaciones que adoptó un rasgo exclusivamente mercadointernista. El énfasis en el desarrollo industrial, sobre la base de una fuerte protección, no fue acompañado por un sistema simétrico de incentivos para la exportación. Esta política dió origen a la denominada restricción externa. Un sector industrial demandante de divisas pero que, por esa asimetría en los incentivos, no está en condiciones de generarlas a través de las exportaciones y encuentra limitado su desarrollo por crisis recurrentes en el balance comercial y en la balanza de pagos. Esta forma de inserción internacional de la industria también la inhibe de aprovechar escalas óptimas, innovaciones tecnológicas y el desarrollo de nuevos productos.

Tras el período de transición que significó la política desarrollista se producen cambios fundamentales en la estructura productiva argentina. A partir de los años sesenta la industrialización dejó de apoyarse en los altos salarios para hacerlos en una tasa de acumulación de capital más alta, en el consumo de los no asalariados y en el papel dinamizante de las inversiones públicas. La modificación en la distribución del ingreso afecta a las industrias productoras de bienes de consumo masivo, que inician un crecimiento “vegetativo” y favorece las actividades productivas de insumos básicos, bienes durables y bienes de capital (E. Feldman, J. Sommer, 1986).

Las características semiautárquicas de la economía argentina se acentúan en esta etapa a partir de que las exigencias de una mayor tasa de acumulación inducen a fortalecer el proteccionismo como forma de ampliar los márgenes de beneficios y posibilitar el autofinanciamiento de las empresas. La tendencia a la disminución del salario real actúa en el mismo sentido. A la vez, desde la segunda mitad de los años sesenta, comienzan a crecer significativamente las exportaciones industriales, tendencia que se mantendrá hasta mediados de la década siguiente.

Esta “apertura exportadora” de la industria argentina respondió a las transformaciones en la estructura económica. Conjuntamente al desa-

rollo de industrias pesadas productoras de insumos básicos, de medios de transporte y equipos de producción, comienza a modernizarse la infraestructura energética y el sistema financiero. Las crecientes exportaciones industriales reflejan básicamente un proceso interno de aprendizaje vinculado al dinamismo industrial y al progreso técnico en la estructura productiva. Ellas se ven potenciadas por incentivos diversos y un comercio mundial de manufacturas en expansión.

Hacia mediados de la década de los setenta la pérdida de dinamismo en el proceso de industrialización tendrá su correlato en las exportaciones industriales las que, a pesar del mantenimiento de los instrumentos promocionales, permanecerán estancadas hasta la actualidad. En síntesis, "este proceso industrial, caracterizado por su orientación preferencial hacia el mercado interno, que se ha desarrollado al amparo de un sistema de alta protección, y que además ha privilegiado en forma lenta e insuficiente el proceso de maduración, determinó la actual estructura industrial argentina condicionando sus potencialidades y restricciones para vincularse a la división internacional de la producción de manufacturas" (CEPAL, 1986:)

La reestructuración productiva que se produce en los años sesenta, con la transición desde una forma de acumulación extensiva como la que había predominado en las tres décadas anteriores hacia otra de acumulación intensiva, tuvo diversos efectos económicos. Además de la alteración drástica del patrón de distribución del ingreso en detrimento de los salarios y en la búsqueda de elevar sustancialmente la tasa de acumulación, cambia profundamente la forma de inserción de la economía argentina en la economía mundial. La magnitud de los recursos que exige el financiamiento de la inversión en las nuevas ramas impulsa a las empresas y al estado a la obtención de fondos y divisas adicionales. Además del elevamiento de las cargas impositivas, la instrumentación de políticas de ingreso y el estímulo a la intermediación financiera y la centralización del capital, se promocionará la inversión extranjera directa y se comenzará a recurrir al endeudamiento externo (Dabat, 1986:82). Correlativamente se incrementarán sustancialmente las importaciones de bienes de capital e insumos y las transferencias de tecnologías, lo que contrarrestará los logros en las exportaciones industriales.

Dos condiciones, una interna y otra externa, dieron viabilidad a la transición descrita en la década de los sesenta y una de ellas, la externa, permitió su prolongación, bajo las políticas conocidas, hasta fines de los setenta. La interna se vincula a la capacidad financiera del estado para reasignar fondos para la acumulación privada, por medio de subsidios directos o crédito barato, o para la inversión pública. Dicha capacidad se

asentaba básicamente en la apropiación pública de una parte sustancial de la renta de la tierra a través de los impuestos al comercio exterior, el superávit del sistema de seguridad social, la elevación de los impuestos directos e indirectos y el impuesto inflacionario, la que tendió a agotarse a partir de la década de los años setenta. (P. Gerchunoff y Carlos Bozalla, 1987: ver Cuadro 1).

La condición externa se vincula con los cambios producidos a mediados de los sesenta en la economía mundial en el marco de una profundización del proceso de internacionalización del capital. Dos de ellos son particularmente relevantes, el nuevo papel de la banca privada en el crédito internacional y el desarrollo de lo que se dió en llamar una nueva división internacional del trabajo. El primero posibilitó potenciar la inversión externa y el segundo comenzar a impulsar la exportación industrial, fenómenos estrechamente vinculados en la experiencia argentina.

Hacia mediados de los años setenta, otros países latinoamericanos de un grado similar de desarrollo industrial que la Argentina comenzarán a transitar hacia una tercera fase en su proceso de industrialización sustentada en una creciente participación en el comercio mundial de manufacturas. Es el caso de México y Brasil, particularmente el de éste último. La economía argentina fuertemente imbricada por entonces por la economía mundial por medio de las exportaciones agrarias e industriales, las importaciones de equipos e insumos, las transferencias de tecnologías, el endeudamiento externo, la exportación de capitales y tecnologías argentinos a la región y la creciente asociación de sus grupos financieros nacionales con el capital internacional, contaba con una estructura industrial y un bagaje tecnológico que le hubiere permitido avanzar en la misma perspectiva, comenzando a atenuar los efectos de su peculiar estructura de productividades relativas.

Sabemos que ello no fue así. La apertura importadora de la segunda mitad de los años setenta sumó, al relativamente bajo perfil tecnológico de la industrialización argentina, expresado básicamente en el déficit en la producción de bienes de capital y en la débil articulación entre el sistema de ciencia y tecnología y el sistema industrial, una desindustrialización a corto plazo y una desarticulación del débil sistema tecnológico industrial. Estos fenómenos de desindustrialización y desarticulación del sistema tecnológico se produjeron, por añadidura, en un período en el cual la frontera tecnológica comenzó a moverse muy rápidamente y a desplegarse la reestructuración económica, industrial y tecnológica a escala internacional en curso. (H. Nochteff, 1987).

Límites y posibilidades en la década de los ochenta

En un trabajo reciente Jorge Schvarzer (1987) analiza la serie de modificaciones operadas en distintos sectores de la economía que, sumadas, configuran una nueva forma de funcionamiento de la economía argentina. La innovación tecnológica en el agro pampeano permitió un incremento espectacular de la producción y las exportaciones agrarias. Este hecho, disminuido por la evolución desfavorable de los precios en el mercado mundial, significa en términos productivos que la "apertura" de la economía se duplicó en términos porcentuales. En un contexto de estancamiento del producto global, el sector pampeano incrementó su papel en la economía argentina, y estrechó sus lazos con el mercado mundial, estableciéndose una relación más intensa entre la evolución de los precios internacionales y sus precios internos. La consecuencia es una mayor limitación en el manejo del tipo de cambio como herramienta de distribución del ingreso. También la industria ha tendido a "internacionalizarse" aunque en magnitudes de exportación e importación inferiores al agro. Una parte de la industria exporta de forma permanente una proporción significativa de su producción y la otra parte también ajusta su política a la posibilidad de la competencia externa. Ambas se orientan a seguir las señales provenientes del mercado mundial. En cuanto al mercado de fuerza de trabajo argentino ha tendido a perder la autonomía relativa que tuvo por varias décadas. Su relación de dependencia con otros mercados y la creciente diferenciación salarial dificultan las posibilidades de regulación "política" del salario. Mayor aún ha sido la internacionalización del sector financiero, vinculado hoy estrechamente al sistema financiero internacional, lo cual angosta notablemente los márgenes de política monetaria y financiera. En el mismo sentido presiona la deuda externa sobre las decisiones de política económica, fortaleciendo el control externo sobre las mismas. El carácter estructural de la crisis fiscal sintetiza todas estas transformaciones que han acotado al máximo los márgenes de política económica disponibles en la Argentina.

El panorama expuesto induce a pensar que la búsqueda de nuevos caminos para sacar a la sociedad argentina de la postración y la decadencia, mientras no esté planteada una transformación social radical, debe partir de las condiciones planteadas por la fase actual del capitalismo argentino y mundial. La experiencia de los años treinta y la actual de los ochenta ha puesto de manifiesto los riesgos que implica una estrategia de desarrollo concentrada, unilateralmente, en las exportaciones de bienes primarios. Tampoco parece posible un retorno a las viejas soluciones para los nuevos problemas, cual serían la de darle la espalda a un mundo

competitivo y hostil como hace medio siglo o regresar a las clásicas recetas universales de apertura unilateral de la economía.

Dejando de lado la factibilidad social y política de las alternativas anteriores, es claro que la estrategia necesaria debe rescatar la importancia histórica de los avances sociales y la modernización asociados a la industrialización y el papel central de la misma para inducir el crecimiento del conjunto de la economía.

La integración a la economía mundial de un país como la Argentina, debe hoy basarse en sus propias fuerzas. A finales del siglo XX esta integración es fuertemente competitiva y no complementaria como la de fines del siglo pasado. No existe una potencia hegemónica que adecúe sus políticas nacionales a las necesidades del equilibrio comercial y financiero mundial como estaba obligada a hacerlo la Inglaterra imperial. Existen por el contrario políticas nacionalistas de las grandes potencias que deterioran las condiciones económicas y sociales de los países más atrasados y fuertes tendencias a la creación de espacios de acumulación regionales como el que uniría a los EE.UU., Canadá y México, o a los países de la cuenca del Pacífico.

La opción para la Argentina parece encontrarse en su capacidad de modernizar su aparato productivo, utilizando las asociaciones preferenciales como las realizadas con Brasil e Italia desarrollando una industria dinámica capaz de competir con eficiencia en el mercado local y en el internacional, aumentando sustancialmente el peso de sus exportaciones industriales. Ello supone unos ciertos requisitos "sine qua non" que son sintetizados por un autor del siguiente modo (K. Esser, 1987).

- La "capacidad de transformación política y social", como aptitud de la élite dirigente para poner en marcha y asegurar el proceso de aprendizaje tecnológico y la dinámica que de él se deriva.
- La "capacidad de transformación tecnocrática", entendida como la facultad de la burocracia estatal para dirigir el proceso de industrialización.

La "capacidad de transformación tecnológica", como facultad de una economía de superar las exigencias técnicas, cambiantes y complejas de la economía mundial.

Es legítimo pensar que las "capacidades" actuales de la dirigencia, la burocracia y de la economía argentina se encuentran muy lejos de cumplir, en general, con los requisitos expuestos. Pero también pueden ser vistos como los objetivos que los sectores más lúcidos de la élite dirigente a nivel económico y político comienzan a trazarse, más aún, comienzan a instrumentar con algunas políticas en curso que aparecen bajo los

nombres de apertura económica, desregulación, desmonopolización, etc. Este libreto no está escrito ni mucho menos, pero es evidente que supone un cambio profundo en las condiciones de vida de los trabajadores al proponerse en esencia lograr sustanciales incrementos en la productividad del trabajado combinando la innovación tecnológica con la intensificación del mismo. Los mayores o menores costos sociales del camino elegido dependerán estrechamente de la fortaleza y claridad del movimiento obrero para discutir y formular propuestas alternativas sobre todas y cada una de las nuevas condiciones de vida y de trabajo que supone la "modernización".

Referencias

- Cardoso Ciro y H. Pérez, *Historia Económica de América Latina*, Crítica, 1981.
Cepal (1986): *Exportación de manufacturas y desarrollo industrial*.
Dabat A. (1986): *Crisis y reestructuración productiva en América Latina*. Cuadernos del Sur N° 4.
Esser, K. (1987): *¿Cómo dinamizar las relaciones económicas de América Latina?* INTAL/CEPAL.
Kürzinger, E. (1986): *América Latina y la Comunidad Europea*. IRELA.
Schvarzer, J. (1987): *Conocer para transformar*. La Ciudad Futura N° 3.
Feldman, E. y Sommer J. (1986): *Crisis financiera y endeudamiento externo*. CET Bs. As.
Gerchunoff y C. Bozzalla: *Posibilidades y límites de un programa de estabilización heterodoxo: el caso argentino*. El Trimestre Económico. Setiembre 1987.
Nochteff, H. (1987). Conferencia en el Banco de la Pcia. de Bs. As. 24.11.87