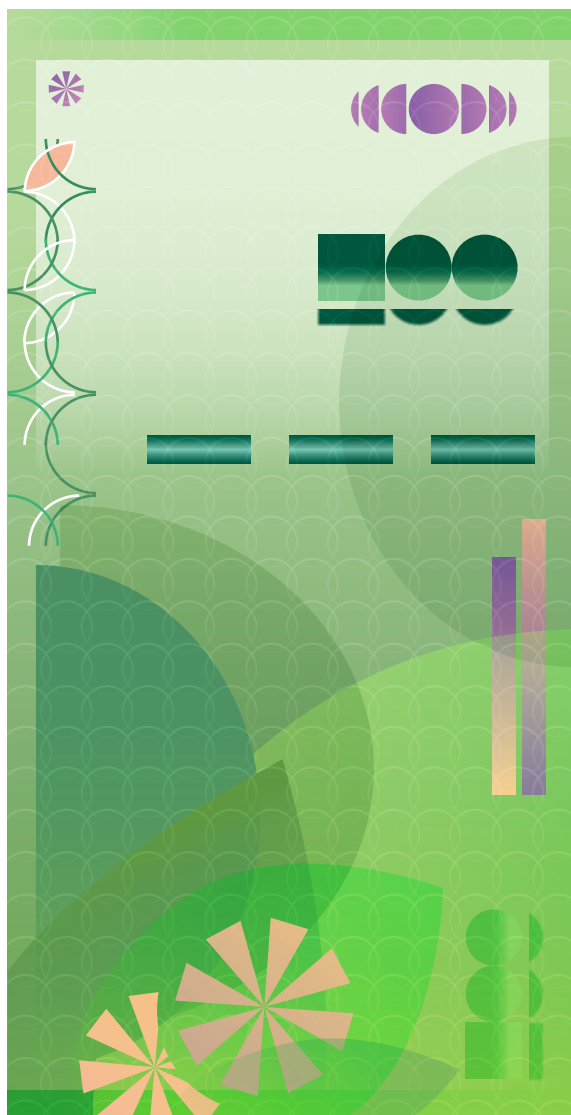


# El pensamiento económico de Marcelo Diamand

JUAN ODISIO

Prólogo por: Melina Mallamace



# EL PENSAMIENTO ECONÓMICO DE MARCELO DIAMAND



MANUEL  
BELGRANO  
EDICIONES

## IDEA Y DIRECCIÓN GENERAL

MARTÍN GUZMÁN,  
Ministro de Economía de la Nación

RODRIGO RUETE,  
Subsecretario de Relaciones Institucionales

## DOCUMENTACIÓN E INVESTIGACIÓN

JUAN ODISIO

## COORDINACIÓN GENERAL

FLORENCIA KLEISNER  
MARTIN BURGOS  
GONZALO LUIS FERNÁNDEZ

## CORRECCIÓN

MICAELA BERGUER

## DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN

LUCAS ALBERTO FERNÁNDEZ

Diamand, Marcelo

El pensamiento económico de Marcelo Diamand. Marcelo Diamand; compilación de Juan Odisio  
1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Editorial Manuel Belgrano  
del Ministerio de Economía, 2022.

Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online  
ISBN 978-987-47596-9-6

1. Pensamiento Nacional. I. Odisio, Juan, comp. II. Título.  
CDD 330.82



# AUTORIDADES

---

**Presidente de la Nación**

Alberto Fernández

**Ministro de Economía**

Martín Maximiliano Guzmán

**Subsecretario de Relaciones Institucionales**

Rodrigo Ruete

**Consejo Editorial**

Fernando Morra

Roberto Arias

Mercedes D'Alessandro

Victoria Murillo



# ÍNDICE

---

|                                                                                                                                        |            |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>PRÓLOGO</b> .....                                                                                                                   | <b>02</b>  |
| <b>EL ITINERARIO INTELECTUAL<br/>DE MARCELO DIAMAND (1929-2007)</b> .....                                                              | <b>04</b>  |
| <b>DOCTRINAS ECONÓMICAS,<br/>DESARROLLO E INDEPENDENCIA (1973)</b> .....                                                               | <b>86</b>  |
| Desde prefacio hasta capítulo 7 y capítulo 15                                                                                          |            |
| <b>EL PÉNDULO ARGENTINO: ¿EMPATE POLÍTICO<br/>O FRACASOS ECONÓMICOS? (1977)</b> .....                                                  | <b>228</b> |
| <b>EPÍLOGO: UNA VISIÓN DE CONJUNTO (1999)</b> .....                                                                                    | <b>254</b> |
| <b>HACIA EL CAMBIO DE PARADIGMA ECONÓMICO<br/>A TRAVÉS DE LA EXPERIENCIA DE LOS PAÍSES.<br/>RESPUESTA A UN COMENTARIO (1977)</b> ..... | <b>269</b> |
| <b>LAS POSIBILIDADES DE UNA TECNOLOGÍA NACIONAL<br/>EN LATINOAMÉRICA (EL CASO ARGENTINO) (1975)</b> .....                              | <b>278</b> |
| <b>LA ESTRUCTURA PRODUCTIVA DESEQUILIBRADA<br/>ARGENTINA Y EL TIPO DE CAMBIO (1972)</b> .....                                          | <b>305</b> |
| <b>¿ES INEFICIENTE LA INDUSTRIA ARGENTINA? (1966)</b> .....                                                                            | <b>325</b> |
| <b>LA ESTRUCTURA PRODUCTIVA DESEQUILIBRADA<br/>Y LA DOBLE BRECHA (1988)</b> .....                                                      | <b>330</b> |

# PRÓLOGO

---

Por Melina Mallamace



Marcelo Diamand es uno de los economistas estructuralistas más citados por las generaciones de economistas que surgieron en la post-crisis de 2001. Marcelo, con un lenguaje sencillo y conceptos claros, contribuye a instalar en las agendas de debate reflexiones sobre los principales problemas de la Argentina y en particular sobre los mecanismos necesarios para incentivar el desarrollo de una industria nacional pujante. Su trayectoria particular, como ingeniero y empresario, le aportó un acercamiento a la práctica económica que se refleja en su producción académica y la preocupación por encontrar soluciones le hizo adelantar varios años algunos debates que se dieron en el ámbito internacional, como lo que ocurrió con la “Estructura Productiva Desequilibrada” y lo que más tarde se llamó la “Enfermedad holandesa”.

Su desarrollo teórico se dio en los años donde la circulación financiera a nivel global estaba altamente regulada, también sus reflexiones sobre el papel del endeudamiento y de las inversiones así, su visión es valiosa para interpretar la era de financiarización que se abre a partir de los años setenta.

En el marco de la colección de Pensamiento Económico Nacional del Sello Manuel Belgrano, Marcelo Diamand, junto a Aldo Ferrer, tienen un lugar especial: son autores que reflejan una visión económica sana, donde las políticas económicas de Argentina son analizadas con una mirada crítica, federal, soberana y de inclusión.

El trabajo de Marcelo permite al lector entender los actuales desafíos que enfrenta la economía argentina en el sendero para alcanzar un crecimiento sostenido y con dinamismo productivo.

# EL ITINERARIO INTELECTUAL DE MARCELO DIAMAND (1929-2007)

---

Por Juan Odisio  
(UBA-CONICET)



“Galbraith, el famoso economista, dice que para tener un agro bien desarrollado hay que industrializar el país. Creo que la industria es la acción transformadora más noble, la que crea tecnología, la que introduce la modernización en las estructuras sociales y del trabajo, la que permite que la humanidad progrese. Se trata de una actividad que no solo es productiva, sino que modifica las costumbres humanas y las culturales. Por eso, no solo me importa la industria, sino que le tengo cariño”.

Marcelo Diamand, 1986

Fuente: Familia de Marcelo Diamand.



## Introducción

Marcelo Diamand fue un empresario, ingeniero y economista autodidacta nacido en Cracovia, en el seno de una familia judía, el 19 de agosto de 1929. Su padre, León Emanuel (de profesión abogado), emigró hacia la Argentina al prever una situación complicada poco antes del estallido de la Segunda Guerra Mundial (Anexo: Imagen 1). De hecho, tomó la decisión frente al creciente antisemitismo de su país, manifestado abiertamente un día en que golpearon brutalmente al pequeño Marcelo en la escuela por sus orígenes religiosos. Lo recordaría su prima muchos años después:

“Un día de 1938, mi primo Marcel Diamand llegó a casa de la escuela golpeado hasta haber quedado como una masa ensangrentada. ‘Nadie va a levantar un dedo contra mi Marcelek nunca más’, gritó su padre. Fue a la Embajada argentina, donde compró una visa de inmigración con un soborno adecuadamente emplazado, y partió hacia Buenos Aires con la intención de establecer una cabecera de puente allí antes de enviar por su familia. Mi tía Herminka, mi primo Marcel y su pequeña hermana Anita estaban a punto de partir hacia Buenos Aires, con sus visas y reservas en la mano, cuando Marcel enfermó gravemente de escarlatina. Cuando se recuperó, los alemanes ya estaban en Cracovia” (Blattberg Blumstein, 2003, pp. 6-7).<sup>1</sup>

Frente a la invasión nazi a Polonia, el primero de septiembre de 1939, Herminia Schreiber y sus pequeños hijos debieron huir rápidamente a pie de su ciudad. Escondidos en un carro de heno, se dirigieron hacia el este. Al cruzar el río San, afluente del Vístula, se adentraron en el territorio que había sido anexado por los soviéticos de acuerdo con lo resuelto mediante el Pacto Ribbentrop-Mólotov, firmado con los alemanes unos días antes. Llegaron así a Leópolis, ciudad polaca que había quedado bajo dominio de la República Socialista Soviética de Ucrania, ubicada a unos 320 kilómetros de Cracovia. Unos meses más tarde, en junio de 1940, los tres fueron “reubicados” al ser enviados en tren a una granja colectiva de refugiados en Siberia. Su situación allí era desesperante. Compartían casa con otras 25 familias y apenas tenían recursos para sobrevivir. En el mencionado libro de memorias, se reconstruye (mediante cartas de la época) la angustia de la madre de Herminia ante su deportación, a la que enviaba con gran esfuerzo 500 rublos al mes:

---

1 En 1948 León Emanuel estableció en Buenos Aires una fábrica de calzado llamada “DIBAR”, cuya acta de fundación especificaba que era “natural de Polonia, boliviano naturalizado” (Boletín Oficial de la República Argentina, 6 de septiembre de 1948, p. 31). Es posible que, en sus gestiones desde Cracovia, León hubiera logrado adquirir la nacionalidad de Bolivia para poder luego ingresar a nuestro país, en vez de la argentina, como interpreta Rita Blattberg.

“No soy una buena madre por haber permitido que mi niña sin marido fuera llevada a Siberia’, se queja, como si hubiera sido capaz de detener las deportaciones de la NKVD con sus propias manos. Sola con mis primos, Marcel y Anita, mi tía Herminka estaba en la situación más difícil. La abuela escribe que un huevo le cuesta a Herminka tres rublos, y un vaso de leche dos rublos. ‘Ella se los compra para Anita, y Marcel está celoso, pero no puede afrontar tales gastos’. Si Herminka hubiera comprado un huevo y un vaso de leche para ambos niños cada día para complementar sus raciones de pan arcilloso y caldo aguado, hubiera necesitado apartar 300 de sus 500 rublos asumiendo, por supuesto, que efectivamente hubiera recibido ese monto” (Blattberg Blumstein, 2003, p. 117, trad. propia).

Un año más tarde, tras el ataque alemán a la Unión Soviética (URSS), Władysław Sikorski (primer ministro del gobierno polaco en el exilio londinense) acordó con Iván Maiski (embajador soviético en el Reino Unido) que se liberara a los ciudadanos polacos que habían sido deportados en su territorio. Los judíos deportados podían ahora trasladarse adonde quisieran, con excepción de las grandes ciudades y las “zonas prohibidas” de la URSS. Herminia, Marcelo y Ana se dirigieron al sur hasta Kazajistán, esperando que las condiciones internacionales mejoraran. Se asumía que esta zona de Asia central “estaba más allá del alcance de los alemanes. Una vez ahí, uno podía incluso soñar con ‘escabullirse’ hasta Persia, incluso llegar a Palestina” (Blattberg Blumstein, 2003, p. 37, trad. propia).

Tras el fin de la guerra, Herminia, Marcelo y Ana regresaron a Cracovia pero solo transitoriamente, para preparar su salida hacia la Argentina, donde todavía los esperaba León Emanuel (Anexo: Imagen 2). También eligieron ese destino Janka (hermana de Herminia) con su esposo Jules Wassertheil y su hijo Romek.<sup>2</sup> A principios de 1947 los Diamand Schreiber partieron vía París y, finalmente, los cuatro miembros de la familia pudieron reunirse nuevamente en Buenos Aires tras una separación de nueve años. Al no serle reconocidos los estudios realizados en la URSS, Marcelo debió rendir libres las materias correspondientes al secundario durante 1948 (Anexo: Imagen 3).<sup>3</sup> Al año siguiente presentó los cinco exámenes de ingreso a la Facultad de Ingeniería de la Universidad de Buenos Aires y obtuvo en todos la máxima calificación.

En 1951 se casó con Lea Steimberg (Anexo: Imagen 4), con quien tuvo dos hijas: Lidia Beatriz y Mariana Inés. La casa familiar estaba en el barrio de Flores, en Av. Rivadavia 6615. Casi al mismo tiempo, el joven estudiante compró una propiedad en Congreso (Combate de los Pozos 144), donde antes funcionaba una mueblería, e instaló

---

2 Romek era unos seis años más chico que su primo Marcelo, y moriría de cáncer muy joven, a los 18 años. También Jules falleció poco tiempo después de haberse instalado en el país (Mariana Diamand, comunicación personal, 8 de septiembre de 2021).

3 Lidia Diamand, comunicación personal, 1 de abril de 2021.

allí su primer taller electrónico. Años después recordaría esos inicios:

“En 1951 regían restricciones cuantitativas a la importación, el gobierno otorgaba cupos de divisas, que no eran suficientes. Yo fabricaba radios portátiles, pero no había válvulas, entonces nuestra producción estaba limitada por la cantidad de válvulas importadas que podíamos conseguir; después las conseguimos pero no había baterías, y el ingenio era obtenerlas, a tal punto que yo monté un taller de reparación de baterías dañadas” (Diamand, 1989a, p. 90).

Tales fueron los orígenes de la recordada empresa Tonomac, dedicada a la fabricación de artículos electrónicos. Más tarde, Diamand se desempeñó como profesor en universidades del país y el exterior, fue miembro y fundador de varios centros de estudios y un destacado dirigente empresario. Esa experiencia en muy diferentes ámbitos de actuación le permitió enriquecer su visión sobre los problemas y las posibilidades de la industrialización argentina. Partiendo del caso nacional, este ingeniero hizo un aporte duradero a la interpretación de los problemas y potencialidades de la economía de los “países semiindustrializados latinoamericanos” con su concepto nodal de “estructura productiva desequilibrada”.<sup>4</sup> También realizó estudios sobre otros temas, como las alternativas de la innovación tecnológica de la región y la dinámica de la política económica, que son menos conocidos.

En lo que sigue, se expone una visión sintética de las ideas centrales de Diamand ubicadas en su particular momento histórico. Para ello se recurre tanto su obra publicada como algunos documentos (papeles de trabajo, conferencias, notas manuscritas, artículos, etc.) pertenecientes al Fondo Documental Marcelo Diamand, que se resguarda en el Área de Estudios Sobre la Industria Argentina y Latinoamericana (AESIAL), perteneciente al Centro de Estudios de Historia Económica Argentina y Latinoamericana (CEHEAL), y también a documentos disponibles en el Archivo del Centro de Estudios de la Situación y Perspectivas de la Argentina (CESPA).<sup>5</sup> Este texto no procura reiterar argumentos que están suficientemente bien desarrollados en los propios trabajos de Diamand, sino tratar de entender el contexto de producción de sus escritos, la dinámica y el impacto que encontró su pensamiento y, en definitiva, iluminar la complejidad de la tensión que

---

4 Puede verse una revalorización y actualización del pensamiento económico de Marcelo Diamand en los distintos trabajos reunidos en Chena, Crovetto y Panigo (2011), así como en Crespo y Lazzarini (2015), Dvoskin y Feldman (2015a y 2015b) y Kregel (2016). Por otra parte, en el quinto capítulo de Rougier y Odisio (2017) hemos ubicado sus aportes en el marco de los debates económicos en la Argentina de los años sesenta y setenta.

5 Tanto el CEHEAL como el CESPA funcionan en la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA. El Fondo Documental Marcelo Diamand (a partir de aquí, FDMD-AESIAL) se conformó en el año 2018 gracias a la generosa donación de la familia Diamand de escritos, correspondencia y documentos del ingeniero. Se puede encontrar más información al respecto en [www.ceheal.com/diamand.html](http://www.ceheal.com/diamand.html).

supone un proceso de labor intelectual combinado con la praxis de la vida. Su obra revela la historia de un hombre, con sus perplejidades y torsiones, de los vertiginosos senderos que trasuntó, y de las reflexiones que jalonaron su tiempo.

## La práctica tecnológica

Diamand se recibió de ingeniero en telecomunicaciones con especialidad en electrónica en 1956. Realizó entonces sus primeras publicaciones académicas en la Revista Telegráfica Electrónica con tres artículos sobre antenas internas. Al año siguiente comenzó a desempeñarse como profesor de distintas materias de radiotecnia del Departamento de Electrónica de la Facultad de Ingeniería, hasta que en 1960 fue designado Profesor Titular de Radiotecnia III.

En esos años el interés por el desarrollo de computadoras digitales vivía una notable efervescencia en Argentina. Las facultades de Ingeniería y de Ciencias Exactas de la Universidad de Buenos Aires (UBA) y de la Universidad Nacional del Sur, así como el Centro Argentino de Ingenieros (CAI), comenzaron a desplegar proyectos para estudiar y desarrollar equipos de computación propios en el país. Diamand participaba de este impulso desde el Grupo de Estudios de Computadoras de la Facultad de Exactas. Poco después comenzó a funcionar allí el Instituto de Cálculo dirigido por Manuel Sadosky, quien junto con Oscar Varsavsky y Humberto Ciancaglini eran entonces los principales impulsores de la cibernética argentina.

En 1957 el CAI organizó un ciclo de conferencias sobre “computadoras electrónicas decimales” que reunió a varios de los científicos nacionales más destacados en el tema. El evento tuvo una gran concurrencia, y la posterior publicación de los trabajos allí presentados agotó rápidamente su primera edición, dando cuenta del interés que existía sobre el tema. Más tarde el propio Sadosky explicó la relevancia del encuentro:

“Fue importante un curso que se organizó en el Centro Argentino de Ingenieros, en el cual participaron, además de Ciancaglini y yo, varios ingenieros jóvenes -entre ellos, Sigfrido Lichtenthal, Marcelo Diamand y Luis Meyer-. A partir de allí empezaron a discutirse las posibilidades de encarar la construcción de una computadora o de orientarse hacia la compra de un equipo” (“Cinco años...”, 1972, p. 14).

En la Facultad de Ciencias Exactas se decidió la adquisición de la primera computadora moderna en el país: una máquina inglesa de marca Ferranti Mercury que

sería célebremente bautizada como “Clementina”.<sup>6</sup> Por otra parte, como resultado del mismo esfuerzo pero bajo dirección de Ciancaglini, comenzó a desarrollarse el proyecto CEFIBA (Computadora Electrónica de la Facultad de Ingeniería de Buenos Aires), que culminó con la construcción de la primera computadora argentina en 1962 (Ciancaglini, 2009).<sup>7</sup>

Al mismo tiempo, un joven Diamand –aún no cumplía 30 años– ganó notoriedad porque presentó una computadora experimental de su propio diseño y construcción para resolver problemas lógicos (Anexo: Imagen 5), que exhibió ese mismo año de 1957 en distintas conferencias, como en el Instituto de Radio Ingenieros, la Universidad Nacional del Litoral (Santa Fe), la Facultad de Filosofía y Letras de la UBA o la Asociación Argentina Tecnión, donde ofreció una disertación sobre “La cibernética y las máquinas de pensar” a propósito del 50° aniversario del Instituto Tecnológico Israelí (Anexo: Imagen 6).<sup>8</sup> En este período publicó varios artículos científicos sobre antenas y radio propagación, así como estudios sobre cibernética y diseño de computadoras.<sup>9</sup>

En su disertación de la mesa redonda del CAI, Diamand señaló que la segunda revolución industrial, asociada a la aparición de los “cerebros electrónicos”, causaría una conmoción similar a la suscitada por el surgimiento de la máquina de vapor: “El hombre, liberado ya del trabajo físico gracias a la máquina, descarga ahora sobre ella la parte rutinaria del trabajo mental” (Diamand, 1959, p. B.1).<sup>10</sup> Allí, luego de una introducción general sobre la cibernética y las capacidades que estaban adquiriendo las computadoras, explicó su funcionamiento desde la aplicación del álgebra de Boole para solucionar problemas lógicos mediante circuitos electromecánicos y electrónicos. Finalmente, elucidó el funcionamiento de su computadora, que podía resolver problemas de seis condiciones y cinco variables bivalentes, lo que podía pensarse como un sistema de expresiones lógicas similar a un sistema de ecuaciones algebraicas. Una

---

6 Este equipo pionero se instaló en 1960 y, luego de realizadas pruebas de desempeño y confiabilidad por dos años, comenzó a brindar capacidad de cálculo a otras facultades de la UBA, a empresas públicas y privadas e incluso a instituciones de otro país; al respecto, puede verse Babini (1997), Berdichevsky (2006), Factorovich y Jacovkis (2009) o Carnota (2015).

7 La mayoría de estos científicos partieron al exilio luego de la nefasta Noche de los Bastones Largos de fines de julio de 1966, cuando la policía desalojó violentamente cinco facultades de la UBA que se manifestaban en contra del golpe militar acaecido unas semanas antes y que empujó a la renuncia o cesantía y posterior emigración de 301 profesores e investigadores universitarios (Slemenson, 1970).

8 Carta de Nemesio C. de la Puente (interventor-decano de la Universidad Nacional del Litoral) a Marcelo Diamand del 31 de mayo de 1957; carta de Guillermo Wagner (vicepresidente de Tecnión) a Marcelo Diamand del 3 de diciembre de 1958, FDMD-AESIAL.

9 Currículum del Ing. Marcelo Diamand, s/f, FDMD-AESIAL.

10 Es notoria la coincidencia temporal con la influyente propuesta “heurística” de Herbert Simon, quien en su crítica a los modelos del agente racional neoclásico proponía por entonces una “nueva teoría de la decisión”. Simon señalaba que los procesos más habituales en cualquier organización eran las rutinas estandarizadas (la “parte rutinaria del trabajo mental” al decir de Diamand) y que estas podían ser adecuadamente representadas y reemplazadas mediante programas automatizados de cómputo (cfr. Newell, Shaw y Simon, 1958).

vez definidos los enunciados del problema a resolver mediante la interconexión de cables entre las distintas secciones del panel frontal de la máquina, el sistema exploraba las combinaciones de condiciones predefinidas hasta encontrar una solución que las satisficiera a todas y expresaba el resultado mediante luces ubicadas en la parte lateral del aparato.

Por otra parte, Diamand había ido adquiriendo otra perspectiva sobre los problemas prácticos de la innovación tecnológica en Argentina. En este caso, se trataba de un proceso con sentido comercial en el que había enfrentado numerosos desafíos. Sobre la base del pequeño taller montado en 1951, fundó en septiembre del siguiente año una pequeña empresa electrónica que se expandiría hasta llegar a ser una referencia en el sector electrónico en la década siguiente: Tonomac.<sup>11</sup> Tempranamente, se incorporó a la Unión Industrial Argentina (UIA) y a la actividad gremial en cámaras empresarias vinculadas a su actividad. La firma, como recordó Diamand más tarde, se había iniciado “con tres personas, produciendo radioreceptores portátiles valvulares a batería. El diseño fue propio ya que el pequeño tamaño ni siquiera permitía pensar en una licencia. Un importante entrenamiento creativo dio la necesidad de reemplazar los materiales faltantes en la primera mitad de la década del cincuenta. Siguió el desarrollo del primer receptor comercial a transistores en Latinoamérica”.<sup>12</sup> Desde la antigua mueblería de Combate de los Pozos, la planta se había mudado a Díaz Vélez 3975, en Almagro, donde antes había funcionado una carpintería metálica. Hacia 1966 era una “típica mediana empresa en pleno ascenso”, cuya “planta fabril consistía en dos edificios vecinos, los cuales se comunicaban por unos accesos abiertos en la pared medianera” (Valle, 2011, p. 115). Las distintas versiones de los radios Lark y Platino ubicaron a Tonomac en un lugar destacado del rubro electrónico, que a principios de la década de 1970 se enorgullecía de ser “la primera –y más grande– fábrica de radios a transistores de la Argentina”.<sup>13</sup>

La empresa contaba entonces con un plantel de 400 trabajadores (incluyendo un departamento de diseño a cargo del destacado diseñador Hugo Kogan, socio de la empresa), y había incorporado la fabricación de televisores a transistores con tecnología de diseño propio (Anexo: Imagen 7).<sup>14</sup> Más aún, el ingeniero destacaba que los productos de Tonomac, “se caracterizan por el máximo grado de integración local, lo que implica un eficiente control de calidad, un control de proceso y un frecuente esfuerzo de formación de los proveedores locales. No sólo la tecnología de los procesos, sino casi todo el instrumental de ajuste utilizado en líneas y los dispositivos son de diseño y de

---

11 “Tonomac, agasajo”, Revista Gente, número 426, 20 de septiembre de 1973, p. 66.

12 Uno de los productos más conocidos de la empresa fue el Tonomac Platino, derivado del diseño de la Trans-Oceanic Royal 1000, radio desarrollada en 1957 por la empresa norteamericana Zenith: “Verdadero ícono entre los receptores portátiles (se alimentaba exclusivamente por pilas) de onda corta” (Gandolfi, 2012, p. 100).

13 “Lark II. El compañero” (publicidad), Revista Gente, número 310, 1 de julio de 1971, p. 82.

14 Sobre la relación de Diamand con los trabajadores de su empresa, Valle señaló que “jamás permitió la existencia de una comisión gremial interna en Tonomac; su gestión de las cuestiones con el personal tenía un fuerte carácter paternalista” (Valle, 2011, p. 122).

fabricación propios” (Diamand, 1976, p. 31) (Anexo: Imagen 8).

Durante la segunda mitad de los años sesenta, Diamand comenzó a incorporar la cuestión tecnológica a su enfoque de análisis económico. Esta preocupación, que había estado presente desde mucho antes en su práctica como docente, investigador universitario y empresario, tomó presencia destacada en sus ideas luego de entrar en contacto con Jorge Sabato, quien trabajaba en la Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA).<sup>15</sup> De hecho, en 1967 los dos intelectuales crearon un “Foro de discusión y reflexión colectiva interdisciplinaria” que se reunía de manera periódica para discutir sobre los problemas del desarrollo argentino (Diez, 2009, p. 133). Más tarde, Diamand señalaría que había “trabajado mucho realizando un esfuerzo interdisciplinario con Jorge Sabato y con la gente que trabaja con él, con ideas novedosas y desarrollo incluso de conceptos muy interesantes” (Diamand y Vogl 1973, 49). Como se verá, una fuente adicional de reflexión provino en 1970 tras su participación como asesor durante la gestión de Aldo Ferrer en el Ministerio de Obras y Servicios Públicos y en el de Economía y Trabajo, en particular con el despliegue de la política de Compre Nacional.

## Las ideas económicas de Diamand

Diamand destacó que el estudio de los sistemas multicausales y las preocupaciones prácticas derivadas de su actividad como empresario lo impulsaron cada vez más hacia la economía.<sup>16</sup> En 1962, “cuando un grupo de empresarios y profesionales, que no encontraba soluciones satisfactorias a la gran crisis económica de aquella época, decidió unir sus fuerzas a fin de investigar a qué se debía y cómo podía ser superada”, fundó el Movimiento Soluciones Económicas.<sup>17</sup> Fue la primera, mas no la última, institución que creó para dar difusión a sus ideas y propuestas. Bajo los auspicios del “Movimiento”, Diamand publicó ese mismo año su primer trabajo económico: El milagro alemán y nuestra libre empresa. Luego proyectó un libro titulado La crisis económica argentina del que publicó dos secciones en 1963: El Fondo Monetario Internacional y los países subdesarrollados y La situación económica actual.

En estos trabajos, planteó algunas de las nociones y preocupaciones que acompañarían el resto de su producción intelectual. Su propuesta se vinculó con la crítica que entonces comenzaba a desplegarse sobre los modelos macroeconómicos convencionales (como el de Salter-Swan), que preveían que la devaluación permitiría reequilibrar el balance externo sin sacrificar el nivel de actividad. Este resultado no se observaba en la experiencia argentina, donde –al primar el efecto ingreso sobre el

---

15 Sobre la trayectoria y el pensamiento de Sabato se pueden ver los distintos capítulos de Ciapuscio (1994), incluido el capítulo escrito por el propio tecnólogo, titulado “El origen de algunas de mis ideas”.

16 Currículum del Ing. Marcelo Diamand, s/f, FDMD-AESIAL.

17 “Centro de Estudios de la Realidad Argentina” (folleto), s/f, FDMD-AESIAL.



precio- la alteración del tipo de cambio generaba una recesión inflacionaria y condujo a la elaboración de la “teoría de la devaluación contractiva”, cuyos primeros desarrollos se suelen fechar hacia 1963, de la mano de los aportes de Carlos Díaz Alejandro y Aldo Ferrer.<sup>18</sup> Aunque no suele ser así reconocido, los dos trabajos de Diamand de ese año lo sitúan junto a esos pioneros que pusieron los cimientos del afamado modelo de stop & go. El objetivo de parte importante de los economistas argentinos de los sesenta era poder expresar, mediante un modelo de ecuaciones, la pronunciada dinámica cíclica de la economía nacional (Rougier y Odisio, 2017).<sup>19</sup>

Por ejemplo, en el estudio de Diamand sobre el FMI (Fondo Monetario Internacional) –que debía ser la primera parte del nunca publicado volumen sobre La crisis económica argentina– señalaba que en los países subdesarrollados la limitación principal para el desarrollo de su economía era la disponibilidad de divisas, por lo tanto la primera tarea del gobierno era asegurar su provisión, y la segunda, garantizar su utilización óptima. La crítica a la institución internacional era que sus propósitos resultaban contrarios a los “objetivos nacionales” ya que los planes de estabilización perseguían en realidad la eliminación de las trabas al comercio internacional, aunque el “edificio doctrinario” de la institución hubiera logrado convencer a los gobiernos de que ambos objetivos eran coincidentes. Frente a problemas del balance de pagos, el Fondo proponía políticas monetarias restrictivas para disminuir la demanda de divisas, lo que podía conducir “a estrangular la totalidad de la economía de un país, subordinando [...] el desarrollo, el pleno empleo y en general el nivel del ingreso nacional al propósito fundamental de preservar el libre comercio” (Diamand, 1963a, p. 3).

El “ingrediente básico” de los planes de estabilización del FMI era la restricción monetaria, lo que Diamand reinterpretaba en su perspectiva de análisis señalando que “la ‘política antiinflacionaria’ significa realmente la política restrictiva de consumo, tendiente a reducirlo al nivel de disponibilidades de divisas” (ibídem, p. 5). Diamand continuaba diciendo que debían distinguirse los países “semidesarrollados” de aquellos “realmente subdesarrollados” donde funcionaba con todo su peso la “trampa de la pobreza” descrita por las teorías del desarrollo de la época: allí el bajo nivel del ingreso disponible limitaba el ahorro y, por ende, las posibilidades de acelerar la acumulación. En Argentina, en cambio, como economía “semidesarrollada”, la traba principal no era la falta de capital sino de divisas. En consecuencia, las visiones dominantes en la época –tanto los modelos económicos pensados para explicar el funcionamiento de los países pobres como de los industrializados– arrojaban “resultados absurdos” al ser aplicados en el país. Para Diamand se debían crear nuevos conceptos, una propuesta muy en línea con la exigencia de originalidad del pensamiento que Raúl Prebisch había presentado en 1949 en su célebre “Manifiesto latinoamericano”, y que había animado el surgimiento de

---

18 Sobre Ferrer, ver LIBRO DE MR EN ESTA COLECCIÓN.

19 La literatura sobre el modelo stop & go es copiosa en Argentina. Su presentación más famosa es la de Oscar Braun y Leonard Joy (1968). Dos trabajos recientes que recuperan y discuten sus principales aportes son Fiszbein (2015) y Heymann y Nakab (2017).

la escuela cepalina del desarrollo (Odisio, 2022).<sup>20</sup>

El segundo texto de 1963, La situación económica actual, se refería al análisis del funcionamiento de corto plazo de la economía argentina, los problemas de la política económica y los posibles cursos de acción frente a ellos. El análisis comenzaba por reconocer la “profunda crisis”, verdadero “colapso económico”, que entonces vivía el país.<sup>21</sup> Diamand repetía que la restricción fundamental era el faltante de divisas. Esto desencadenaba distintos problemas, que eran además profundizados por medidas inadecuadas: limitación de la producción y exportación agropecuaria, endeudamiento y fugas de capital, baja productividad y elevados costos industriales, lo que además atentaba contra la posibilidad de establecer exportaciones sectoriales. Un sistema impositivo y cambiario incorrecto, el funcionamiento improductivo del sector público, la legislación laboral, un mercado interno de limitadas proporciones, entre otros factores, daban pie a una economía de baja productividad. El resultado era un limitado nivel de ingreso con exiguo crecimiento, que originaban una dinámica social conflictiva y un sistema político inestable, que a su vez amplificaban problemas económicos como, por ejemplo, la fuga de capitales, la inflación o el contrabando, que también eran movidos por “factores psicológicos” y profundizaban a la postre la limitación de divisas. En este trabajo proponía Diamand varios “esquemas” interpretativos, donde mostraba el funcionamiento de tres “circuitos” que consideraba capturaban el funcionamiento fiscal y laboral (que tenían ambos como origen y resultado el infraconsumo) y un tercero del mercado cambiario.

Desde el análisis de los “esquemas”, el ingeniero incorporaba al que consideraba la única respuesta adecuada al problema de corto plazo: el mejoramiento del control de cambios y la adopción de una política monetaria expansiva (Ilustración 1). Si se eliminaban gastos de importación superfluos se liberarían divisas y la tasa de crecimiento se podría acelerar hasta la plena ocupación de la fuerza trabajo, y partir de allí comenzarían a operar limitaciones más estructurales, “como capacitación técnica, legislación laboral deficiente, y el círculo vicioso ‘mercado pequeño-falta de exportación industrial’, todos ellos a través de la productividad, como asimismo la falta de bienes de capital, cuyo aumento requerirá más divisas o más productividad interna” (Diamand, 1963b, p. 38).

**Ilustración 1:** “Esquema” de la solución de corto plazo propuesta por Diamand

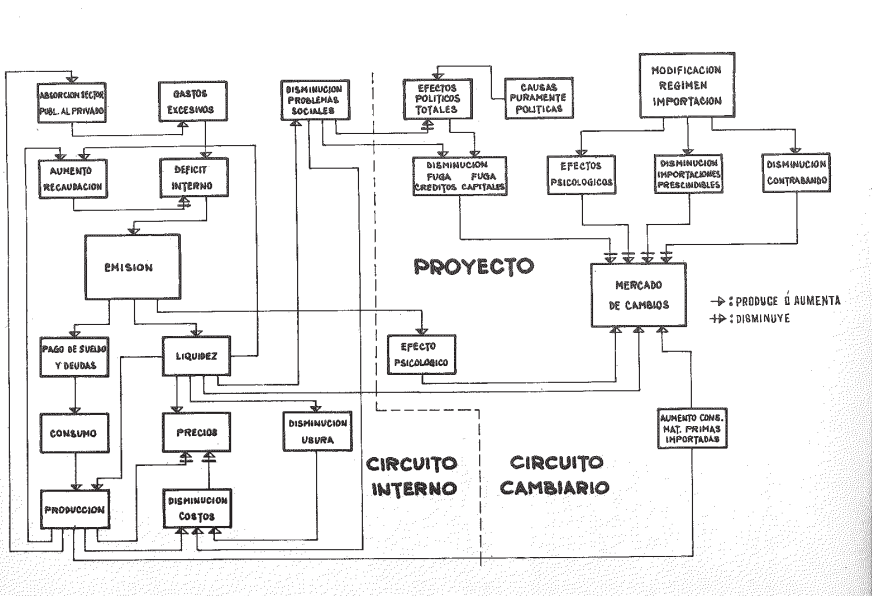
---

20 Prebisch había señalado que quizá la principal dificultad para desplegar una investigación sistemática de los problemas económicos de la región fuera “el número exiguo de economistas capaces de penetrar con criterio original en los fenómenos concretos latinoamericanos. Por una serie de razones, no se logra suplir su carencia con la formación metódica de un número adecuado de hombres jóvenes de alta calificación intelectual [...] Pues una de las fallas más conspicuas de que adolece la teoría económica general, contemplada desde la periferia, es su falso sentido de universalidad [...] Conciérne primordialmente a los propios economistas latinoamericanos el conocimiento de la realidad económica de América Latina. Solo si se llega a explicarla racionalmente y con objetividad científica será dado alcanzar fórmulas eficaces de acción práctica” (Prebisch 1949, p. 13).

21 En el texto Diamand señalaba que luego publicaría su análisis de largo plazo, que se puede atribuir al núcleo teórico desplegado hacia 1968 y 1969 (como se explica más abajo).

a la crisis económica (supresión de importaciones no esenciales y emisión monetaria).

Fuente: Diamand (1963b).



Notación:

flecha simple = efecto positivo (ejemplo: de la emisión a la liquidez);

flecha cortada = efecto inverso (ejemplo: de la producción a los precios).

A partir de allí, la atención dedicada a los estudios económicos opacó la relevancia de su profesión universitaria original.<sup>22</sup> Ello también se manifestó en la profundización de sus intercambios y vínculos personales con destacados economistas; por ejemplo, con Ferrer, a quien lo unió una duradera amistad desde que se conocieron personalmente a fines de 1964 (Rougier, 2022). De hecho, a principios de ese año, Diamand participó como el representante argentino en una reunión de la CEPAL en Brasilia, donde se procuró fijar una posición latinoamericana común para la naciente UNCTAD (Conferencia de

22 Mucho después, Diamand (1989a, 88) explicó que “desde la crisis de 1962-63, empalmado con algunos conocimientos de ciencias sociales que tenía, me puse a investigar los temas macroeconómicos, lo cual por el tiempo que le dedico se convirtió al fin en mi profesión. De ahí que, un poco en chiste, suelo definirme como un exingeniero”.

las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo), encabezada por Prebisch.<sup>23</sup> Por otra parte, debe notarse que, a pesar de su formación como ingeniero y su inserción en los círculos económicos, Diamand tenía una visión amplia de los problemas económicos del país. Es notorio su esfuerzo por incorporar elementos políticos, sociales, culturales e ideológicos en todos sus análisis.<sup>24</sup>

En 1966 la Cámara Argentina de Industrias Electrónicas (CADIE, fundada por el propio Diamand) elaboró un proyecto de régimen de drawback generalizado para fomentar las exportaciones industriales.<sup>25</sup> Más tarde, el ingeniero aclaró que el argumento que había impulsado se sustentaba en la consideración de que esta era la única manera de quebrar la limitación que por casi veinte años había paralizado a la economía nacional.<sup>26</sup> Una vez que la sustitución de importaciones neta había llegado a su límite, la expansión industrial había quedado supeditada a la disponibilidad de divisas. Por eso, consideraba que si la industria lograba financiar, al menos en parte, sus necesidades de recursos externos, se podría acelerar el crecimiento económico.<sup>27</sup> El régimen promocional entonces vigente solo reintegraba el costo de los recargos aduaneros incurrido en la importación de insumos por parte de las industrias exportadoras, y resultaba limitado y contraproducente según el análisis de la CADIE. La contrapropuesta era compensar todos los sobrecostos de la industria nacional (no solo los causados por los aranceles), para adecuarlos a los precios relativos internacionales; una idea kaldoriana, como se analiza más abajo.

La “visión tradicional” demandaba medidas eficientistas para disminuir los costos industriales y luego poder exportar, pero Diamand señalaba que eso sería imposible una vez que se comprendía que la industria funcionaba de manera integrada. Como por entonces señalaban Guido Di Tella o David Felix (un economista estadounidense que había estado varias veces en el país), consideraba que en Argentina las industrias más eficientes eran aquellas que demandaban “una inversión de capital relativamente baja y un alto ingrediente de mano de obra técnica y especializada”. Sin embargo, aunque “su eficiencia propia llegue a ser excepcionalmente alta, sus precios en gran medida están

---

23 Los resultados de la reunión se pueden leer en CEPAL (1964), en cuya página 12 aparece mencionado Diamand. Su designación por parte del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto se encuentra en el Boletín Oficial de la República Argentina, 22 de enero de 1964, p. 2.

24 Una muestra de esa mirada abarcativa de los problemas económicos se halla, por ejemplo, en “¿Es ineficiente la industria argentina?” y “El sometimiento ideológico del sector industrial”, publicados por Diamand en la Revista Metalurgia en diciembre de 1966 y enero de 1967, respectivamente.

25 Héctor Valle participó en la confección de este proyecto (en particular, en la elaboración del nomenclador aduanero); sus recuerdos sobre esa labor y su trato personal con Diamand se encuentran en Valle (2011).

26 Marcelo Diamand, “El régimen de drawback generalizado y las exportaciones industriales”, El Cronista Comercial, 9 y 10 de septiembre de 1968 (copia mecanografiada del FDMD-AESIAL).

27 Argumentos similares para Brasil –basados en un profundo estudio de la estructura productiva, tecnológica y empresarial de su industria– lanzó poco después el economista chileno Fernando Fajnzylber como resultado de su primer trabajo para la CEPAL, realizado en 1969 (1970).

determinados por la elevada estructura de costos de las etapas que anteceden” (ibídem).<sup>28</sup> Es decir, la interrelación entre los distintos sectores hacía que las distorsiones “aguas arriba” atentaran contra la posibilidad de exportar de cualquier rama; la única manera de lograrlo era mediante la rebaja de costos en todos los eslabones desde la obtención de materias primas en adelante. Esto era imposible en una economía caracterizada por la inestabilidad originada en una tendencia permanente al déficit comercial externo, de manera que aquella “visión tradicional” en realidad no aportaba una salida sino un círculo vicioso que no se podía romper sin una mayor oferta de divisas. Una mejor alternativa para fortalecer la eficiencia industrial era en cambio la ampliación de mercados, alcanzable mediante una correcta política de fomento de exportaciones, que atacara la restricción externa de frente. Un camino posible era recurrir a la “devaluación compensada”, como la adoptada por el programa de Krieger Vasena en 1967, aunque sus resultados demostraban para Diamand que era una herramienta más compleja e ineficiente que la alternativa de establecer un drawback exportador generalizado.

El grado de maduración industrial alcanzado planteaba como únicas alternativas la profundización de la sustitución o la búsqueda de exportaciones. Para evaluar las externalidades y costos de los esquemas promocionales en uno y otro caso, Diamand señalaba que “en el primer caso, el grado de integración alcanzado por la industria local hace que lo que falte sustituir sean, en su mayoría, las materias primas de alta inversión de capital y de bajo poder ocupacional, donde, además, aparece un encarecimiento del producto sustituido con respecto al precio internacional, que es, en realidad, un costo que afronta la economía por el ahorro de divisas”. Consideraba que “en la decisión política siempre ha gravitado menos el monto del apoyo estatal que su forma”, lo que había generado “distorsiones de la estructura productiva que no resisten ningún análisis”: era más fácil establecer medidas de protección a las importaciones que apoyos a la exportación. Por ende, se había incentivado la sustitución a cualquier costo cuando se podría haber reconvertido en exportadoras a algunas de las industrias ya existentes con una fracción del costo de los subsidios y apoyos otorgados a la industria. Consideraba a la promoción de exportaciones como una alternativa claramente más favorable:

“A diferencia de la sustitución de importaciones, la exportación de manufacturas tiene la ventaja de permitir utilizar una capacidad productiva ya existente y ociosa, requiriendo, por lo menos a corto plazo, inversiones pequeñas. Por otra parte, las industrias potencialmente exportadoras son mano de obra intensivas, o sea de alto poder ocupacional. Esta característica hace también que, aun a plazo más largo y agotada la capacidad productiva existente, el costo adicional de inversiones para la exportación sea mucho más bajo que el de las industrias sustitutivas” (ibídem).

---

28 Algunos sectores industriales, que Diamand consideraba que ya se encontraban en “etapas” muy avanzadas en el país, eran la fabricación de máquinas-herramientas, de instrumental, electrónica, la matricería o de construcción de barcos.

Al momento de escribir esas palabras, Diamand estaba madurando los conceptos por los cuales sería recordado hasta hoy. Estaba a punto de plantear la “Estructura Productiva Desequilibrada” (EPD) para caracterizar el funcionamiento de la economía argentina. A partir de allí, la notoria presencia de sus ideas en el ámbito intelectual y político lo llevaría a ser uno de los más destacados exponentes de aquello que en otra parte hemos denominado como la “conciencia industrial-exportadora”. En breve, se trató de la emergencia de un relativo consenso entre los economistas argentinos de mediados de los años sesenta que sostenía que la forma de romper con el estancamiento que sufría la economía nacional era avanzar decididamente con la exportación manufacturera.

Uno de los puntos más altos en el despliegue de esa “conciencia industrial-exportadora” se produjo en septiembre de 1966, cuando el Centro de Investigaciones Económicas del Instituto Di Tella patrocinó una reunión internacional sobre “Estrategias para el sector externo y desarrollo económico” en la que participaron destacados economistas del país y del exterior.<sup>29</sup> Poco después, en 1968, Diamand tuvo la iniciativa de crear el Centro de Estudios Industriales, desde donde tomó parte fundamental del debate de esos años acerca de la estrategia económica a seguir. La presentación en sociedad del Centro incluyó un ciclo de conferencias que reunió a varios de los intelectuales más destacados sobre el desarrollo y la cuestión industrial de la época: Di Tella, Ferrer, Sabato, entre otros, que de alguna manera continuaron y profundizaron el debate iniciado en el Instituto Di Tella. La primera exposición fue la del propio Diamand, acerca de la estrategia global necesaria para profundizar el desenvolvimiento industrial del país. Ese trabajo, junto con otros dos artículos del año siguiente, conformaron, según sus propias palabras, una “unidad conceptual en su estudio sobre las características no convencionales de la estructura productiva argentina” (Diamand, 1969b, nota 1) y desplegó allí las categorías fundamentales que sustentarían luego sus trabajos más conocidos (especialmente su libro de 1973), como el de la EPD y el argumento en favor de un tipo de cambio múltiple para facilitar la salida exportadora de la industria.

Héctor Valle recordó haberle entonces preguntado por la influencia de Michal Kalecki en sus propuestas, a quien Diamand negó conocer, como a otros economistas marxistas y de izquierda. Sin embargo, muchos de esos autores y propuestas evidentemente formaban parte del clima de época y estaban presentes en otras lecturas e intercambios que sí reconocía explícitamente: su “economista de cabecera” era John M. Keynes y “por entonces se concentraba en el estudio de la obra de keynesianos al estilo Joan Robinson y denotaba una lógica atracción por los escritos de Schumpeter, principalmente. Más adelante, a medida que crecía el interés que tenía en perfeccionar detalles de sus propuestas, frecuentó los trabajos de Chenery, Bela Balassa y Daniel Schidlowsky” (Valle, 2011, p. 117).

En primer lugar, como casi todos los analistas de la época, Diamand destacaba que la opción de avanzar en la orientación autárquica de la industrialización por sustitución de importaciones (ISI) había sido equivocada. La industrialización “hacia adentro”

---

29 Un análisis de la reunión se puede encontrar en Rougier y Odisio (2017, cap. 5).

implicaba que, en la medida en que se pasaba de la fabricación de bienes finales a nuevas materias primas, productos intermedios y bienes de capital, los precios industriales tendieran a elevarse cada vez más. El incremento de la productividad ganado con la mayor producción se encontraba finalmente superado por un efecto opuesto, asociado al inicio de la sustitución en nuevas ramas, cuyos mayores costos se propagaban hacia toda la estructura industrial. Por ello, sostenía que “la misma dinámica del desarrollo industrial autárquico aumenta cada vez más la discrepancia inicial entre los costos industriales y los primarios, llevando a un proceso acumulativo de deformación de costos y precios relativos internos” (Diamand, 1969a, p. 17).

En esto, Diamand no hacía más que retomar una formulación usual entre los economistas de su época al indicar que la estrategia ISI tenía “rendimientos decrecientes”. Los efectos negativos originaban que fuera cada vez más dificultoso mantener el ritmo necesario de sustitución para compensar la creciente demanda de divisas, tal como antes había expresado Felix. Dado que la exportación de bienes agropecuarios se encontraba limitada, era inevitable caer repetidamente en crisis del balance de pagos que desataban como respuesta la alteración del tipo de cambio. A diferencia del proceso en los países industriales, el ajuste se producía por vía de la recesión. Para explicar esto, Diamand diferenciaba entre industrias sustitutivas, en un sentido estricto, de las industrias para el consumo interno. Las primeras se referían a aquella producción local que reemplazaba la anterior importación y permitía un efectivo ahorro de divisas. Pero el proceso de industrialización no se había limitado a estas ramas, sino que en parte importante se había desplegado hacia productos que antes se adquirían marginalmente en el exterior y por ende no disminuían el coeficiente de importaciones. Se planteaba entonces un “dilema” en la estrategia de desarrollo:

“El país crece internamente, pero su capacidad de generar divisas no crece en proporción, déficit que tampoco alcanza a ser compensado por la sustitución de importaciones. Como consecuencia, la tendencia al desequilibrio externo se materializa en formas de periódicas crisis de la balanza de pagos” (Diamand, 1969b, p. 38).

Frente al ahogo de divisas, los gobiernos habían frenado el ritmo de crecimiento mediante políticas monetarias astringentes, que afectaban la inversión. El déficit externo también obligaba a devaluar el tipo de cambio, lo que desataba la inflación incluso en un contexto de restricción monetaria. La iliquidez consecuente, como la redistribución regresiva del ingreso, afectaban a la demanda y finalmente la recesión volvía a poner las cuentas externas en orden.

En definitiva, como había señalado en sus trabajos de 1963 (ahora reformulados), Diamand explicaba que, como las actividades industriales demandaban divisas que no producían, la forma de alcanzar el equilibrio era mediante la crisis, como mostraban los modelos de stop and go entonces en plena eclosión (Fiszbein, 2015). En resumen, el ajuste que desencadenaba la modificación del tipo de cambio en los países “en transición”

provenía de la crisis, que disminuía la demanda de importaciones y liberaba saldos exportables por efecto ingreso.

Diamand distinguía dos “mecanismos” para inducir la recesión, y en este punto extendía los resultados de sus análisis previos: si existía control de cambios, la operatoria resultaba evidente, ya que al restringirse las importaciones la actividad industrial debía frenarse, pero bajo un régimen libre de cambios el ajuste se daba por mecanismos monetarios indirectos. La devaluación daba pie a lo que denominaba “inflación cambiaria”, un tipo especial de inflación de costos y opuesta a la inflación de demanda:

“Mientras el diagnóstico tradicional atribuye todo fenómeno inflacionario al exceso de demanda con respecto a la oferta global, aquí estamos en presencia de una causación inversa. El origen del proceso es el desequilibrio de la balanza de pagos y la inflación del tipo que señalamos es el efecto de las medidas que se toman a raíz de ese desequilibrio” (Diamand, 1968, p. 33).

En términos generales, Diamand planteaba que podían pensarse tres tipos de limitación al crecimiento industrial: una “clásica” que ponía el acento en la oferta –problemas para expandir la capacidad productiva–, luego la que provenía de una débil demanda interna, que no ofrecía absorción suficiente para aprovechar los recursos disponibles (problemática que asociaba al pensamiento keynesiano) y, finalmente, una perturbación más novedosa, el estrangulamiento externo, que configuraba un cuello de botella particular sobre un insumo esencial: las divisas.

Diamand sostenía que la primera orientación era la que tenía una mayor influencia en el país, repetida por los medios de comunicación y recomendada por los organismos internacionales. Como esa perspectiva adjudicaba los problemas externos a desórdenes internos, las medidas se orientaban exclusivamente a su “saneamiento”, que desembocaban siempre en una recesión. En vez de aplicar medidas para mejorar la performance del balance de pagos, los objetivos de esa política económica eran detener la inflación, eliminar las “ineficiencias” y redistribuir el ingreso para incrementar el ahorro. Tampoco el esquema keynesiano resultaba adecuado, ya que “de manera simplista” concluía que el problema argentino era la falta de consumo. Al fomentar la actividad interior sin medidas integrales para el sector externo terminaba cayendo en el déficit del balance de divisas y el agotamiento de las reservas internacionales, que se enfrentaba con medidas improvisadas.

La aplicación de uno y otro esquema había dado pie a “oscilaciones periódicas entre medidas suicidas por un lado y medidas improvisadas y deformantes por el otro” (Diamand, 1968, p. 49). Lecturas erróneas llevaban a propuestas erróneas. Sin reconocer los verdaderos “factores limitadores” al crecimiento sostenido, se habían establecido “prioridades equivocadas” y, por ende, “falsas estrategias”. Frente a una y otra alternativa, la política económica debía orientarse más bien a garantizar el crecimiento interno, velando que no fuera interrumpido por el faltante de divisas y “al mismo tiempo lograr que el costo



económico del equilibrio externo en términos de eficiencia y racionalidad de la estructura productiva interna sea el menor posible” (Diamand, 1968, p. 47, énfasis original). En ese sentido, Diamand sostenía que la política para superar los problemas argentinos debía enfocarse en medidas que tendieran al mejoramiento de la posición externa. Con tal fin, dividía su proyecto en cinco puntos: controles sobre el gasto de divisas; promoción de nuevas actividades que proveyeran o ahorraran divisas; expansión de las actividades tradicionales de exportación; transformación de actividades destinadas al consumo interno en industrias exportadoras; y reestructuración del régimen cambiario e impositivo para sostener una expansión exportadora sin sacrificio del crecimiento interno.

## La Estructura Productiva Desequilibrada

El ingeniero introdujo entonces un concepto que sería clave en su pensamiento y en su propuesta específica para el sector industrial: el de “Estructura Productiva Desequilibrada” (EPD), donde coexistían dos sectores con productividades y precios relativos muy distintos (Diamand, 1969a). La elevada fertilidad pampeana permitía exportar a precios competitivos mientras que la industria tenía precios superiores a los internacionales y debía orientar su producción exclusivamente hacia el mercado interno, fuertemente protegido por barreras arancelarias. Dado que, según entendía Diamand, los países fijaban el tipo de cambio en función de los costos y precios del sector exportador, la industria –dada su menor productividad relativa– quedaba en posición desventajosa frente a la competencia extranjera. En consecuencia, la política industrializadora había debido acompañarse indefectiblemente de una elevada protección contra las importaciones.

Como es evidente, el argumento guardaba estrecha similitud con lo que posteriormente se llamó la “enfermedad holandesa”, al señalar la disparidad entre precios relativos internos bajo un tipo de cambio apreciado.<sup>30</sup> El propio Diamand colocó a la EPD bajo esa perspectiva veinte años más tarde:

“Tuvieron que transcurrir muchos años para que la existencia de estas estructuras productivas penetrara en la literatura económica. Pero, curiosamente, este proceso no se operó a partir de un progreso en el conocimiento de la realidad de los países en desarrollo, sino debido a que estructuras productivas similares aparecieron en algunos de los

---

30 Por otro lado, también el argumento tenía relación con el efecto Balassa-Samuelson de 1964, aunque, como para Diamand la determinación salarial y del tipo de cambio no sigue la explicación marginalista por vía de la productividad marginal del trabajo y la paridad del poder de compra (respectivamente), el problema de la EPD se manifiesta porque la menor productividad relativa del sector no transable (industria) no puede ser compensada por un tipo de cambio fijado al nivel de costos y precios del sector transable (agropecuario).

países industriales, cuya realidad tiene el privilegio de moldear las modas intelectuales y encontrar cabida en la literatura con mucha mayor facilidad que la nuestra. En efecto, a raíz de la explotación de petróleo y gas natural en estos países, también en ellos aparecieron estructuras productivas formadas por un sector primario de alta productividad y un sector industrial de una productividad relativa menor, dando lugar a la aparente ineficiencia industrial y a la restricción externa. El fenómeno se conoce como enfermedad holandesa” (Diamand y Crovetto, 1988, p. 38).

En un homenaje y recuperación de las ideas de Diamand, su amigo Ferrer expresó que allí justamente se encontraba uno de los aportes centrales de su pensamiento:

“La enfermedad de la apreciación cambiaria es, en efecto, un mal que afecta a los países periféricos especializados en la producción y exportación de bienes fundados en sus recursos naturales. Se trata, por lo tanto, como diría Raúl Prebisch, de una enfermedad periférica. Una contribución fundamental de Diamand fue el análisis de esta ‘enfermedad’ en la economía argentina y, a partir de allí, de una estrategia de industrialización y desarrollo económico” (Ferrer, 2011, p. 22).<sup>31</sup>

Diamand sostenía que, al decidirse avanzar con la industrialización en un país que era eminente exportador de productos primarios (lo que, además, había respondido antes a una alteración en el funcionamiento del sistema económico internacional que a una decisión deliberada de política económica), no solo se creó una estructura de precios distinta a la vigente en los mercados internacionales, sino que por un proceso de “causación acumulativa” se fueron amplificando los desequilibrios y, por ende, la divergencia respecto de la situación postulada como típica por el pensamiento económico tradicional. El primer elemento de dicha cadena quedaba caracterizado justamente por el hecho de que la industria demandaba divisas que no generaba, dando origen a un modelo cuyo limitante principal se ubicaba en el sector externo y no respondía a los lineamientos “clásicos” ni “keynesianos”.

La respuesta lógica para Diamand era terminar con el tipo de cambio único que impedía exportar a los sectores de menor productividad relativa. Era cuestión de equiparar la situación de las importaciones con la de las exportaciones. La industria gozaba de numerosos aranceles que adecuaban la paridad cambiaria a la productividad internacional relativa del sector, pero ese esquema de protección –en principio, de

---

31 En este sentido, y como se desprende del análisis de Dvoskin y Feldman (2015), en rigor podría entenderse a la EPD como el reverso de la llamada “enfermedad holandesa”. Los países industrializados que sufren dicha “enfermedad” sufren presiones sobre el tipo de cambio que los impulsa hacia la reprimarización; el caso que analiza Diamand se trata, en cambio, del resultado de la política aplicada en países agrarios en procura de su industrialización.

carácter excepcional- resultaba contradictorio. Al socavar la posibilidad de realizar exportaciones manufactureras, reafirmaba la “excepcionalidad” de las actividades protegidas, que solo podían sobrevivir tras esas barreras arancelarias:

“La contradicción entre una estructura productiva industrial considerada ‘ineficiente’ y la imposibilidad práctica de terminar con esta ‘ineficiencia’ lleva a un manejo cambiario ‘vergonzante’, el que se realiza mediante una estructura disimulada de cambios importadores, también vergonzantes [...] Dentro de un vacío total creado por falta de directivas, el manejo de derechos de importación se rige por presiones sectoriales y por la ideología de los funcionarios de turno, frecuentemente en contradicción con objetivos explícitos de la política económica. Se cae así en el peor procedimiento de todos: en un régimen cambiario improvisado, incoherente y asimétrico, que no solo impide crecer a la economía, sino que de hecho impulsa a una ineficiencia cada vez mayor y a desequilibrios cada vez más pronunciados de la estructura productiva” (Diamand, 1972a, p. 46).

El problema era que estos “pseudocambios” ofrecían solamente una solución parcial, ya que establecían una estructura asimétrica: actuaban sobre las importaciones, pero las exportaciones debían seguir operando sobre el tipo de cambio correspondiente a la paridad fijada para el sector primario. Reconocía a Di Tella el haber alertado insistentemente sobre esa situación contradictoria y añadía que “es esta asimetría cambiaria la que imposibilita el desarrollo de las exportaciones industriales, obliga a seguir el camino autárquico y lleva al callejón de la política sustitutiva, caracterizado por la imposibilidad de autofinanciar en divisas el desarrollo y por periódicas crisis que tienden a desindustrializar el país” (ibídem, p. 41).

La solución pasaba por adoptar una paridad que se correspondiera con la productividad relativa del sector industrial, siendo la respuesta directa la adopción de una devaluación compensada, siguiendo las proposiciones que antes habían planteado Raúl Prebisch y Nicholas Kaldor.<sup>32</sup> En 1961, en el artículo “El falso dilema entre desarrollo económico y estabilidad monetaria”, el entonces secretario ejecutivo de la CEPAL había planteado la posibilidad de desdoblarse el mercado cambiario como medida para evitar la presión inflacionaria después de una devaluación:

“Es cierto que podría evitarse el alza de precios de las importaciones [...] si simultáneamente con la devaluación se rebajaran en forma proporcional los derechos de aduana para todas las industrias existentes, a fin de evitar una doble protección. Se sustituiría de esta forma en todo o en parte la

---

<sup>32</sup> La necesidad de adopción de la devaluación compensada había sido defendida por el propio ingeniero desde 1966; cfr. Diamand (1969a, nota 14) y Valle (2011, p. 114).

protección ejercida mediante aranceles por la protección resultante de la devaluación. De ser ello así, la elevación de precios se reduciría a los artículos de las nuevas actividades sustitutivas, cuyo costo es mayor que el de las importaciones que antes se hacían” (Prebisch, 1961, p. 9).<sup>33</sup>

Si bien en su artículo Prebisch se había referido a la devaluación compensada someramente en un párrafo, fue una de las medidas que incorporó en las recomendaciones de la conferencia inaugural de la UNCTAD a principios de 1964 (Dosman, 2008). Por su parte, Kaldor discutió esa posibilidad más extensamente en un artículo de ese mismo año del Boletín Económico de América Latina, tras su segunda visita a la CEPAL y en un sentido más cercano al propuesto por Diamand; esto es, como medida de promoción de exportaciones más que como instrumento antiinflacionario.<sup>34</sup> De hecho, ese trabajo del economista húngaro-británico era citado explícitamente por Diamand como antecedente de su propuesta a favor de la “devaluación compensada”.<sup>35</sup> Allí, establecía que la limitación a la exportación de manufacturas de los países atrasados radicaba más en la esfera de la comercialización que en su producción. La base de los argumentos de Kaldor podía retraerse a los aportes de otros autores que, como el propio Prebisch y otros economistas del desarrollo, venían discutiendo las ventajas de la industrialización desde hacía décadas, e indudablemente fueron luego de gran inspiración para el ingeniero:

“Es probable que el obstáculo principal estribe en la estructura interna de costos y precios de los países poco desarrollados por lo que hace a la relación entre productos primarios y artículos manufacturados, lo cual milita en contra del desarrollo de las exportaciones de estos últimos. Desde los días de Friedrich List es bien sabido que, en las etapas iniciales de la industrialización, la productividad de la mano de obra en las actividades manufactureras es muy baja, tan baja que, por reducidos que sean los salarios, los costos de fabricación resultan altos. A medida que se amplía la escala de las actividades industriales, la productividad aumenta y los costos descienden; en parte debido a las economías de la producción en gran escala, pero también, y en forma más importante, debido a la acumulación de conocimientos prácticos

---

33 Diamand citaba el libro de 1963 de Prebisch, *Hacia una dinámica del desarrollo económico*, donde se había incorporado el artículo como anexo bajo el argumento de haber tenido “hasta ahora muy escasa difusión”.

34 Por su parte, desde la década previa Prebisch venía remarcando la necesidad de romper con la estrechez de los respectivos mercados internos industriales latinoamericanos a través de la exportación, un objetivo adoptado explícitamente por la CEPAL desde 1958 según Hirschman (1963), aunque en realidad era una propuesta de varios años antes (cfr. Dosman, 2008).

35 En diciembre de 1962 Kaldor dictó en CEPAL un seminario sobre “El papel de la tributación en el desarrollo económico”. Los artículos de 1963 y 1964 en el Boletín fueron otros resultados de la visita.

y técnicos que produce la actividad misma, o sea, al aprendizaje por medio de la acción. Esta es la justificación básica del principio, ahora universalmente aceptado, de que un país en vías de desarrollo tiene que proteger sus actividades manufactureras [...] La protección de las industrias nacientes es necesaria para neutralizar las diferencias entre los “costos privados” y los “costos sociales” [...], es imposible alcanzar la mejor distribución posible de recursos, sea desde el punto de vista de un solo país o del mundo en su conjunto, sin interferir el funcionamiento del mecanismo de precios” (Kaldor, 1964, p. 216).

Desde su primera visita a Santiago de Chile en 1956, se podían percibir “claros signos” de la “afinidad de Kaldor con la escuela estructuralista de la economía del desarrollo y con las ideas de su principal defensor, el economista argentino Raúl Prebisch” (King, 2009, p. 116, trad. propia). De su diagnóstico, se derivaban una serie de argumentos y recomendaciones que eran muy similares a los que Diamand comenzaría a postular poco después, por lo que vale la pena detenerse en ellos. Por ejemplo, señalaba el aquicense que tanto el aprendizaje dinámico en la actividad industrial como la existencia de desempleo encubierto (algo que también señalaba Di Tella en Argentina y estaba presente en el discurso de la CEPAL como en otros modelos económicos del momento, como el de Arthur Lewis) eran motivos independientes y suficientes para apoyar la política de industrialización latinoamericana.<sup>36</sup> Un punto clave era que la política de desarrollo había tendido a imponer aranceles para elevar los precios relativos industriales, en vez de establecer subsidios para disminuir sus costos. Desde el punto de vista de la redistribución de ingresos el resultado era el mismo (elevación de precios manufactureros en relación con los primarios) pero no así en sus “consecuencias para el desarrollo económico”. Según Kaldor, “en un caso, la estructura interna de precios se adapta a la estructura interna de costos, mientras que en el otro la estructura interna de costos se adapta a la estructura externa de precios” (Kaldor, 1964, p. 216, énfasis original). De esta manera, la industria se había expandido hacia el mercado interno, protegida por ese margen diferencial, pero había quedado incapacitada para exportar por sus elevados precios y, por lo tanto, su evolución quedaba constreñida por el crecimiento del ingreso nacional, regido por el sector primario en última instancia.

Esta política generaba la “paradoja aparente” de que la industrialización sustitutiva generaba una demanda creciente de importaciones. La producción en nuevos sectores necesitaba insumos y maquinarias que no eran producidos en el país, y además parte del crecimiento del ingreso (salarios y beneficios) se desviaba hacia la demanda de importaciones. El inevitable desequilibrio comercial era visto como una

---

36 Kaldor había trabajado con Gunnar Myrdal en la Comisión Económica para Europa entre 1947 y 1949. Como es bien sabido, en 1966 aplicó el concepto myrdaliano de “causación circular acumulativa” al sector industrial para explicar su importancia nodal en el proceso de desarrollo económico. Sin embargo, como se nota, en 1964 el fundamento de esta idea ya se encontraba presente en su pensamiento.

señal de atraso cambiario. La “analogía falsa” entre países industrializados y primarios llevaba al FMI, por ejemplo, a proponer como solución la devaluación que, sin embargo, no daba respuesta al problema de fondo porque generaba una presión inflacionaria (al subir los precios de los alimentos) que anulaba el posible efecto expansivo sobre las exportaciones industriales. Kaldor decía que, de hecho, esto había sucedido en Argentina con la modificación del tipo de cambio de abril de 1962. Las diferencias en las productividades sectoriales de los países exportadores primarios en proceso de industrialización explicaban los resultados inesperados:

“En un país desarrollado hay un solo tipo de cambio que es capaz de mantener el equilibrio entre los costos internos de productos y los precios, o el nivel de costos, en los mercados extranjeros; en el caso de un país en trance de desarrollo no hay un tipo de cambio único que pueda conseguir este resultado. Si se toma como base el costo de producir los productos primarios, el tipo de cambio apropiado es mucho más alto que si se adoptan como norma los costos de producción en el sector manufacturero. Precisamente porque el problema de balance de pagos de los países poco desarrollados exige un reajuste de las estructuras de costos (la reducción de los costos manufactureros con relación a los precios de los productos primarios) y no solo un cambio de nivel general de costos expresados en moneda internacional, ello no se puede alcanzar por una simple devaluación de la moneda” (ibídem, p. 217).

La solución que encontraba Kaldor era establecer un “sistema de tipos de cambio duales”. La propuesta guardaba notable similitud con el esquema establecido en noviembre de 1933, en el cual Prebisch había tenido participación destacada (cfr. Conversaciones en el Banco de México, en Prebisch 1991, vol. III). En el segmento controlado del mercado se liquidarían las divisas de las exportaciones tradicionales y las importaciones consideradas esenciales; por el libre se liquidarían los ingresos de las exportaciones industriales, que se subastarían para sustentar las importaciones restantes. Como alternativas, se podía establecer una devaluación general con el establecimiento de derechos a la exportación tradicional o, sin alterar el tipo de cambio, fijar impuestos a las exportaciones primarias cuyos recursos se debían utilizar para subvencionar las exportaciones industriales. También podían equilibrarse los aranceles protectores con subvenciones a las exportaciones de manufacturas, que era similar al establecimiento de un tipo de cambio dual. Este era el sistema defendido por Kaldor porque, entre sus varias ventajas, contaba con la simplicidad de su funcionamiento:

“Mientras mayor fuera la presión de estas importaciones [no esenciales] en relación con las exportaciones de manufacturas, tanto más alto tendería a ser el cambio libre con relación al oficial; y, mientras más alto fuera el cambio libre, tanto mayor sería el estímulo para el

crecimiento de las exportaciones de manufacturas. A medida que se redujera la presión en el balance de pagos, gracias a la expansión de las exportaciones, el premio del cambio libre (con relación al oficial) disminuiría poco a poco, y podría llegar a desaparecer del todo cuando las exportaciones hubieran crecido lo suficiente para equilibrar la demanda de importaciones al cambio oficial" (ibídem, p. 218).

En tercer lugar, además de las referencias a Prebisch y Kaldor, señalaba Diamand que en 1967 Daniel Schydrowsky había elaborado "un proyecto simultáneo e independiente de la reforma" (Diamand, 1969a, p. 48). Este economista y abogado de origen peruano estaba vinculado al departamento de asesores de Harvard, donde había realizado su doctorado en Economía y, como tal, formó parte del Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE) en 1966 y 1967, donde comenzó a desarrollar las ideas que dieron cuerpo a varios trabajos.<sup>37</sup> En rigor, Schydrowsky elaboró dos trabajos acerca de las medidas de política económica que podían sustentar la expansión de las exportaciones industriales. No solo Diamand se valdría de ellos repetidamente para demostrar la validez de sus propuestas, sino que además establecería una relación de estrecha amistad con su colega de Harvard.<sup>38</sup>

En julio de 1967, Schydrowsky publicó una propuesta para establecer una "regla" adecuada a fin de promover las exportaciones manufactureras a través de una devaluación compensada de aquellas economías que habían avanzado en el sendero de la sustitución de importaciones pero que veían frenada su expansión dada la imposibilidad de continuar reduciendo el coeficiente de importaciones. Si bien su interpretación tomaba los términos tradicionales de la teoría del comercio internacional convencional, puede pensarse como una respuesta a las inquietudes planteadas por Kaldor unos años antes. El texto del peruano buscaba fijar el parámetro cambiario que permitiera a los países de menor desarrollo alcanzar un esquema de precios relativos que asemejara la estructura de precios internos a los de su ventaja comparativa internacional, a fin de incrementar las ventas al exterior de bienes manufacturados.

Más allá de contemplar diversas situaciones y supuestos, la política planteada por Schydrowsky consideraba, en lo fundamental, tres medidas: la devaluación del tipo de cambio hasta el punto en que una parte de la producción industrial se volviera competitiva en términos de costos internacionales, la rebaja de los aranceles a la importación para mantener inalterado el valor de dichos bienes en moneda local,

---

37 Schydrowsky, por otra parte, promovía en Harvard un "seminario informal" sobre problemas económicos latinoamericanos del que participaban, entre otros, Héctor Diéguez, Julio Berlinski y Miguel Sidrauski (De Pablo, 1995b, p. 33).

38 De hecho, los dos economistas se conocieron en 1966 en ocasión del debate en el Instituto Di Tella arriba mencionado. Schydrowsky recuerda que allí Diamand "se apareció en primera fila y me habló de protección efectiva y posiblemente también de devaluación compensada, sobre lo que yo acababa de escribir un artículo que estaba en vías de publicación". Daniel Schydrowsky, comunicación personal, 12 de julio de 2020.

y la imposición de recargos ad-valorem sobre las exportaciones tradicionales en el mismo porcentaje que la devaluación ensayada. Si bien no realizaba referencias al caso argentino, si se considera el texto frente a las discusiones que en ese momento se estaban dando en el país como, especialmente, el esquema de política económica impulsado por Krieger Vasena unos pocos meses antes y que Schydrowsky vio en primera persona desde el CONADE, la vinculación es bastante evidente.

Dos meses después apareció otro trabajo de Schydrowsky, que es al que Diamand hacía referencia.<sup>39</sup> Allí tomaba en consideración otra herramienta de promoción de exportaciones industriales: los subsidios directos, considerando tanto exenciones y draw-backs como contribuciones del Tesoro.<sup>40</sup> En este caso, la referencia a la Argentina se encontraba explicitada desde el inicio. Los supuestos de los que partía reflejaban la situación que en ese momento atravesaba la economía nacional y buscaba las condiciones para una salida exportadora de la producción industrial. La condición fundamental para la aplicación de esta política “keynesiana en esencia” era que el gasto público asociado a ella debía ser menor o igual a los ingresos fiscales generados tras la aplicación del subsidio.

Schydrowsky tomaba en consideración los datos macroeconómicos argentinos desde 1950, estimando que cada peso de exportaciones podía generar 56 centavos de ingresos fiscales. De allí derivaba como criterio general que el Tesoro podía “pagar 56 centavos de subsidio por cada 44 centavos del valor FOB de exportaciones sin que por ello se incremente su déficit” (Schydrowsky, 1971, p. 401). Dicho de otra forma, el subsidio podía llegar a representar, como máximo, el 130% del valor de las exportaciones industriales nuevas.<sup>41</sup>

En segundo lugar, encontraba que la exportación de los sectores manufactureros tradicionales eran los que tenían un multiplicador mayor sobre las arcas públicas (en orden descendente: tabaco, cuero, carne, textiles, agricultura, ganadería y alimentos y bebidas), mientras en el otro extremo se ubicaban la siderurgia, metalurgia, maquinaria

---

39 Diamand aludió a los aportes de Schydrowsky prácticamente en cada uno de sus trabajos posteriores, como una demostración de la viabilidad y efectividad de sus propuestas de política económica. Por su parte, el economista peruano más de una vez reconoció la inspiración del argentino; por ejemplo, diez años más tarde escribió que reconocía “la deuda intelectual” que tenía con Diamand gracias a las “muchas horas de discusión altamente fructífera” que habían mantenido por años (Schydrowsky, 1979, traducción propia). En rigor, la producción de ambos autores debería leerse en paralelo ya que las influencias mutuas son notables.

40 Este trabajo se publicó originalmente como documento del departamento de asesores de Harvard en septiembre de 1967, y luego apareció en *Económica* en 1968 y en *Economic Development and Cultural Change* en 1971 (que es la versión que citamos aquí).

41 Norberto Belozercovsky (1970) criticó los resultados de este trabajo, señalando que, como ya existía un subsidio a las exportaciones no tradicionales, debía tomarse ese valor como criterio para definir si resultaba conveniente o no elevar su tasa, señalando además que ese valor incrementado no podía abonarse a la exportación marginal que ocasionara, sino que beneficiaría a toda la exportación no tradicional. Incorporando estas restricciones, el resultado dependía de la elasticidad de las exportaciones al subsidio.



y equipos eléctricos, automóviles, combustibles y electricidad y caucho. En base a esos resultados buscó definir un modelo de subsidios óptimos. El objetivo de Schydrowsky era encontrar la forma de acelerar el crecimiento frente a las restricciones dadas por la capacidad instalada y por el equilibrio del balance de pagos y el resultado fiscal. Entre otras recomendaciones, señalaba que los sectores que debían recibir apoyo para la exportación eran los de alimentos y bebidas, madera, caucho, cuero y piedra, y vidrio y cerámicos. Estas industrias podían arrojar, de acuerdo con su modelo, los mayores excedentes externos con un menor nivel de gasto público y, por lo tanto, elevar el crecimiento, manteniendo tanto el equilibrio externo como el fiscal.<sup>42</sup> Con base en estos trabajos, Diamand planteaba la posibilidad de utilizar varios esquemas cambiarios posibles (reforma cambiaria, draw-backs generalizados o "reintegros simétricos") pero reconocía que las "diferencias menores" en ellas eran menos importantes que la necesidad de quebrar el "círculo vicioso" de la política económica sustitutiva. Además, señalaba que los tres esquemas también permitirían –más allá del mayor gasto directo que implicaría su adopción– incrementar los recursos fiscales y, al atacar la raíz de las crisis externas, esa inversión permitiría sortear el derrumbe de la recaudación originado por las recesiones recurrentes. Al retomar esta propuesta, Schydrowsky y Berlinsky (1982, p. 114) señalaron que para superar la limitación externa –limitación fundamental del crecimiento argentino– se debían tomar medidas complementarias y simultáneas sobre la balanza de pagos, los controles de precios, el balance fiscal, la distribución del ingreso y la política monetaria.<sup>43</sup>

Por lo ya mencionado, no debe resultar sorprendente que al ocupar Lord Kaldor por segunda vez el cargo de Asesor Especial del Canciller de Hacienda del Reino Unido (Chancellor of the Exchequer) en 1974 sus propuestas de política económica guardaran notorias similitudes con las de Diamand:

"La experiencia de los tipos de cambio flotantes desde 1972 hizo que [Kaldor] perdiera fe en la depreciación de la moneda como un arma eficaz para lograr el equilibrio interno y externo en simultáneo. Comenzó a predicar la doctrina del multiplicador del comercio de Harrod, donde el ingreso es el que se ajusta para equilibrar las importaciones con un nivel de exportaciones determinado exógenamente [...] Sin controles, predijo, el FMI eventualmente tendría que ser convocado y los remedios serían aún más draconianos. Sus advertencias resultaron ser proféticas. Se consideraron muchas formas de controles de importación [...], por ejemplo: cuotas para reducir las importaciones no esenciales; un

---

42 Avanzar con la exportación de otros sectores implicaría un menor superávit externo, ya que el ingreso generado por esas ventas externas ocasionaría –siempre de acuerdo con los parámetros obtenidos– un aumento del consumo interno que afectaría a posteriori los saldos exportables.

43 Los autores reconocían "especialmente su deuda" con Diamand sobre ese punto, agregando que las "discusiones con él a lo largo de los años han hecho mucho para dar forma a nuestra visión" (ibídem, p. 121, nota 45).

sistema de tipo de cambio dual para las exportaciones manufactureras y las importaciones; y un sistema de vales [vouchers] para equilibrar exportaciones e importaciones” (Thirlwall, 1989, p. 134, trad. propia).

Por otra parte, y también como parte de su impugnación de las “concepciones erróneas” de los economistas, Diamand insistía en diferenciar entre la insuficiencia de ahorro y la de divisas: “Se trata de dos fenómenos totalmente distintos; en un caso, se trata de la capacidad de financiar inversiones internas, y en el otro de la capacidad de financiar las importaciones, sean estas destinadas a la inversión o al consumo, indistintamente” (Diamand, 1968, p. 37). Y agregó poco después que “el déficit de balanza de pagos puede darse a niveles inferiores que los de pleno empleo de los recursos, por causas ajenas a la insuficiencia de ahorros: el país puede tener una alta tasa de ahorro, potencialmente suficiente para financiar las inversiones que desea realizar, pero carecer de divisas para llevar a cabo este objetivo” (Diamand, 1969b, p. 65).

Entre agosto y diciembre de 1972 el Instituto para el Desarrollo Empresarial de la Argentina (IDEA) propició la realización de un ciclo de conferencias para discutir la “Argentina posible” en el explosivo contexto político de la época. Las charlas, organizadas por Félix Luna, reunieron a intelectuales de “reconocido prestigio” y Diamand fue uno de sus participantes.<sup>44</sup> Allí rememoró que ninguna de las tres corrientes ideológicas predominantes en el país reconocía las verdaderas limitaciones del crecimiento argentino.

“Para la corriente liberal, los factores son: el déficit fiscal, excesivo afán de consumo de la población, insuficiencia del ahorro. Para la corriente populista o popular, el problema radica en la explotación del país por parte de los demás países. Para la corriente que podríamos llamar ‘frigerista’, es la insuficiencia de la industrialización del país” (Diamand, 1973b, p. 232).

La base del problema era que se aplicaban ideas erróneas. Recordaba las notas finales de la Teoría general de Keynes para señalar que los hombres, aunque no lo reconocieran o supieran, eran esclavos de las ideas de algún pensador difunto. Esta frase aparecería en numerosas alocuciones del Diamand.

En el caso de países “en desarrollo” como la Argentina, consideraba que los conceptos económicos dominantes eran las derivaciones del pensamiento clásico inglés, lo que empeoraba el panorama con una “doble inadecuación”. Con esto quería decir que “las ideas utilizadas, además de ser obsoletas en el tiempo, son inadecuadas desde el punto de vista geográfico” por recurrir a ideas inaplicables ajenas a la realidad nacional.

---

44 La lista de participantes se completó con Víctor Alderete, Natalio Botana, Oscar Camilión, José Dagnino Pastore, Luis Etchegoyen, Emilio Mignone, Oscar Natale, Julio Oyhanarte, Hipólito Paz, Ernesto Sábato, Salvador San Martín, Héctor Sauret, Basilio Serrano y Miguel Zavala Ortiz.

Las características de la economía argentina eran, en cambio, propias de los países exportadores primarios en proceso de industrialización. Su “fenomenología” conducía al “hecho paradójico de que la Argentina, con más de 1.000 dólares per cápita, en la Conferencia de las Naciones Unidas se alinea con todo el mundo en desarrollo, es decir, con países que tienen 200 o 100 dólares per cápita y esto es porque tiene el mismo tipo de problemas, aunque su nivel de desarrollo sea distinto. Y esto se debe a que comparte su peculiar estructura productiva primario-industrial” (ibídem, p. 268).

Sobre argumentos que había planteado en años anteriores, daba ahora un paso más al plantear el papel de las teorías económicas como instrumentos de poder: “Resulta que este divorcio entre las ideas y la realidad es propio de todas las ciencias. Pero en las ciencias sociales y particularmente en la economía la cosa se agrava porque, además, todas las teorías económicas son herramientas de poder. Las teorías económicas determinan la acción económica y esta determina la distribución de la riqueza y del poder entre los sectores y entre los países” (ibídem, p. 235). Una vez más, fundamentos ideológicos y sociales entraban en juego con la discusión de Diamand sobre economía (política).

El cuello de botella fundamental de la economía era el faltante de divisas, lo cual debía ser reconocido por una teoría alternativa que no siguiera el predicamento de la “religión dominante”. Más aún, terminaba su exposición advirtiendo que “la inversión del modelo intelectual es prácticamente una condición previa a una solución integral del problema del cuello de botella, el cual no solamente es nuestro, sino de otros países similares” (ibídem, pp. 237-238). Una vez reconocida esta limitación básica, se podía diagramar una estrategia para atacar el problema externo, que debía considerar la readecuación de la política de importaciones, de exportaciones industriales y agropecuarias, el movimiento financiero y la inversión de capital a largo plazo. Es llamativo que no considerara entonces los problemas tecnológicos, un tema que – como se verá más adelante – ocupaba entonces un lugar importante dentro de sus preocupaciones.

En línea con el alejamiento respecto de los preceptos de la teoría convencional, planteaba distintos argumentos a favor de una mayor industrialización del país. Decía que “el desarrollo industrial de los países como la Argentina significa un abandono deliberado de ventajas comparativas, la creación de un desequilibrio dentro de la estructura productiva y la promoción del crecimiento industrial, o sea la promoción del crecimiento del sector de una productividad relativa menor” (Diamand, 1972a, p. 40). Las actividades industriales, por su mayor complejidad productiva y en comparación con las primarias, dependían de manera mucho más estrecha del nivel de capitalización tecnológico-social. En otras palabras, el grado de desarrollo era el que explicaba la eficiencia industrial y no a la inversa.

Por el contrario, en el “mundo real” se verificaban condiciones que volvían inválidas las recomendaciones del libre comercio y la división del trabajo internacional de acuerdo con las ventajas comparativas del país. La especialización en una economía primaria no resultaba conveniente, tanto por la posibilidad siempre latente de que

surgieran limitaciones del mercado mundial como por la incapacidad de dichas actividades para garantizar la ocupación de toda la población. Estos eran argumentos usuales en la época para privilegiar la estrategia de industrialización, y podían remontarse a las ideas de la CEPAL. Frente a esas circunstancias, resultaba viable y benéfico encarar una política de industrialización que diera empleo a todos los factores productivos disponibles. Como ya había señalado Di Tella, mientras ello no afectara la producción primaria implicaba una asignación más eficiente de recursos. Señalaba Diamand además que las ventajas comparativas eran dinámicas (nuevamente en línea con las ideas –entonces novedosas– de Kaldor), por lo que la industrialización permitía elevar, con el tiempo, no solo la productividad del propio sector sino de toda la economía, propiciando una mejor distribución del ingreso y la modernización de la sociedad.

Profundizando esa línea de argumentación, Diamand derivó poco después una fuerte defensa en favor del impulso industrializador que no se fundamentaba en los límites que encontraba la expansión del sector primario ni los problemas de los mercados de trabajo, sino en el fenómeno de que la productividad industrial dependía del propio grado de industrialización. Un argumento claramente kaldoriano:

“Este carácter creciente de la productividad industrial hace que el concepto de ventajas comparativas se vuelva totalmente dinámico. Muchas de las actividades que a la luz del principio de ventajas comparativas representaban el uso ineficiente de recursos hace 10 años, dentro de la estructura actual, ya se pueden considerar como eficientes incluso a la luz de este principio, y muchas de las que todavía no lo son hoy lo serán dentro de los próximos 10 años. Sin embargo, estas actividades industriales nunca hubiesen podido surgir y pasar su etapa de menor productividad si su nacimiento hubiese sido condicionado por ventajas comparativas inmediatas, tal como sucede cuando la política económica se inspira en la economía clásica. Es por ello –e independientemente de las actuales restricciones de demanda y de oportunidades de empleo en el sector primario– que creemos firmemente que la industrialización de los países exportadores primarios, incluso cuando pudiera parecer ineficiente a la luz de la teoría clásica, es en realidad altamente deseable, aunque para realizarla haya que apartarse por algunas décadas del principio de ventajas comparativas” (Diamand, 1972a, p. 45).

Jan Kregel ha señalado recientemente la importancia de la EPD como la “aplicación más generalizada del argumento estructuralista” en lo que se refiere a las diferencias sustanciales de funcionamiento y organización entre las economías latinoamericanas y las desarrolladas, las que habían impuesto el “esfuerzo de la teorización autónoma” desde la CEPAL, de acuerdo con la elocuente expresión de Celso Furtado. En particular, Kregel identificó el aporte de Diamand en la reformulación de

la lectura cepalina de los problemas del desarrollo desde un entramado conceptual derivado directamente de la teoría keynesiana:

“Es una teoría de ajuste de cantidades similar a la idea de Keynes de ajuste del producto. Diamand notó que el proceso de crecimiento en países en desarrollo no era uniforme con todos los sectores expandiéndose de manera apropiada para mantener el equilibrio de conjunto. Algunos sectores tenían diferencias inherentes en la respuesta de la oferta ante cambios de los precios. Por lo tanto, si el mecanismo de precios se libera para permitir el ajuste al equilibrio en sectores con ofertas más inelásticas, un incremento en la demanda podría no solo generar un incremento en los precios, sino incluso una limitada expansión del producto. El resultado sería un alza en los precios generales, que reducirían el nivel de los salarios reales e inducirían un cambio en la distribución del ingreso hacia aquellos sectores inelásticos en la forma de rentas ricardianas. Esto ocasionaría un declive del nivel general de ingreso hasta que la demanda del insumo con escasez de oferta se contrajera hasta la cantidad disponible. Así, el proceso de ajuste de precios vía el mercado en condiciones de una producción desbalanceada traería alzas de precios, menor producto agregado y un cambio en la distribución del ingreso hasta que se produjeran los ajustes en la oferta. En algunos sectores esto podría ser posible pero lento; en otros, factores estructurales, imperfecciones de mercado o controles podrían impedir el ajuste. Diamand, por tanto, sigue la recomendación de Keynes (1937) con respecto a la economía del Reino Unido de que el ajuste sectorial debe acompañar las políticas para incrementar la demanda” (Kregel, 2016, pp. 509-510, trad. propia).

La propuesta analítica de Diamand partía de considerar la prevalencia de una elevada dispersión de productividades al interior del sector manufacturero, retomando lo señalado por los estudios de la CEPAL desde mucho antes. Frente a ello, la política industrial debía tomar un patrón de referencia para definir un nivel mínimo de productividad, a partir del cual se debían apoyar las nuevas inversiones. Desde el punto de vista de la eficiencia en la asignación de los recursos, la situación óptima debía ubicarse en el punto donde los incentivos a la sustitución de importaciones fueran equivalentes a los de la promoción de exportaciones.

Sin embargo, el empresario electrónico adoptaba un punto de vista pragmático, ya que también admitía como válidos otros argumentos. El límite para la sustitución podía definirse por consideraciones acerca de la capacidad de la industria básica para generar desarrollos tecnológicos autóctonos; cuestiones político-estratégicas; la seguridad de contar con un mercado interno más desarrollado, que fuera menos inestable que el de las exportaciones; la posibilidad de contar con una mayor especialización en industrias

capital-intensivas que además estuvieran orientadas hacia los mercados regionales, en línea con los postulados del “modelo integrado y abierto” de Ferrer; entre otras razones igualmente válidas (Rougier y Odisio, 2012). Por todo ello, Diamand pensaba que el balance entre la promoción de industrias sustitutivas y exportadoras se inclinaría hacia las primeras; teniendo que ser tomada esta decisión a nivel político en última instancia.

Entre otras cuestiones significativas, Diamand se ocupó en repetir la diferencia entre ahorro y disponibilidad de divisas. Desde allí, criticaba vigorosamente la alternativa que planteaba recurrir al financiamiento externo como solución a los problemas económicos argentinos. Este punto es de gran relevancia en la actualidad cuando la liquidez y disponibilidad de capitales a escala global ha tomado una dimensión incomparablemente superior. Con todo, Diamand alertaba que la opción del endeudamiento, tarde o temprano, conduciría a una situación insostenible propiciando que se disparase una corrida cambiaria: “Aunque en términos de ‘capitales’ pudiera producirse un endeudamiento ‘sano’, en términos de divisas se está operando un endeudamiento desequilibrante” (Diamand, 1969b, p. 48). El problema era mayor para aquellos países “en proceso avanzado de industrialización”. Al recorrer ese proceso, si los aportes externos no generaban nueva capacidad exportadora, se mantendría incólume el “déficit externo estructural” y las crisis del balance de pagos se repetirían inevitablemente.

Tras diez años de trabajo, estas ideas fueron reunidas en *Doctrinas económicas, desarrollo e independencia. Economía para las estructuras productivas desequilibradas: caso argentino*, libro editado en 1973 y que sería el principal aporte de Diamand al pensamiento económico nacional por su extensión, pero fundamentalmente por su resonancia, que perdura hasta la fecha. Esta propuesta analítica tuvo considerable impacto entre los economistas de la época, aunque su libro atacara las que consideraba que eran los cuatro esquemas (erróneos) que primaban en la comunidad académica local y daban respectivamente forma a propuestas (inadecuadas) de política económica: liberalismo, nacional-populismo, frigerismo y marxismo. Además de los autores ya mencionados con los cuales Diamand estableció diálogo (Ferrer, Schydrowsky, Felix, Di Tella, etc.), Juan Carlos de Pablo fue uno de sus seguidores más consecuentes. Años más tarde, rememoraría el comienzo de la “profunda amistad” forjada con el ingeniero, indicando que “aprendí mucho leyendo buena parte de lo que escribió (en particular, leí de punta a punta su *Doctrinas económicas, desarrollo e independencia...*), así como manteniendo con él innumerable cantidad de jugosas discusiones” (De Pablo, 1995a).

En la reseña que el entonces economista jefe de FIEL publicó de *Doctrinas económicas* en la revista *Desarrollo económico* señaló –más allá de algunas observaciones puntuales– la originalidad de la obra, en la que, si bien se retomaban planteos que eran conocidos entre la comunidad económica argentina desde hacía una década, era profundamente novedosa porque Diamand “es el único autor que no se queda en un mero reconocimiento del problema (o la consideración del sector externo como un problema más) sino que construye todo el esquema de política económica general a partir de la existencia de restricción externa, y para mí la diferencia es fundamental” (De Pablo,

1974a, p. 220, énfasis original). El mismo año, intentó formalizar el funcionamiento de corto plazo de la EPD. Sus ecuaciones buscaban determinar el nivel de ingreso frente a la restricción externa, anticipar las consecuencias ante distintas alternativas de política económica y los resultados en términos de distribución del ingreso, en un trabajo que él mismo consideraba que era a Diamand (1973a) “como Hicks (1937) es a Keynes (1936)” (De Pablo, 1974b, p. 1).

Poco después, en 1975, De Pablo entrevistó a varios de los economistas más renombrados de la época, para que explicaran los principales problemas de la economía argentina y las posibles soluciones, y Diamand fue uno de los once elegidos. Allí precisó algunas características de su propuesta. En primer lugar, señalaba que era necesario lograr un “crecimiento acompañado de la diversificación de la producción y de la tecnificación, y dirigido hacia la expansión del mercado interno” (De Pablo, 1977, pp. 96-97). La economía argentina, caracterizada por la EPD y el faltante crónico de divisas, solo podía romper la dinámica del stop & go mediante el sostén y la profundización de la sustitución de importaciones, el impulso de las exportaciones industriales y la mejora de la producción y la exportación agropecuaria. La situación era “fácilmente subsanable” mediante “un conjunto integral de medidas cambiarias, impositivas, arancelarias y monetarias que permitirían evitar los ciclos” (ibídem, p. 101). Sin embargo, para lograr esto la precondition era mejorar la eficiencia de la intervención estatal y revertir las “concepciones tradicionales” que primaban entre los economistas argentinos.

Entre otros temas (como el papel que debían jugar las empresas públicas y las extranjeras), Diamand retomó sus planteos en torno a las dos orientaciones de política económica que solían primar en el país, y que eran “igualmente demagógicas”: la “ortodoxa”, basada en la teoría clásica, y la “populista”, con fundamentos keynesianos y nacida como “anti-ideología” de la primera. Se daba así un “vaivén repetitivo entre dos tendencias antagónicas [que] tiene un profundo trasfondo político y refleja un conflicto por la distribución de ingresos y del poder económico en el que las ideas económicas presuntamente inspiradas en el bien común se utilizan como una racionalización de intereses sectoriales” (ibídem, pp. 102-103). El esquema ortodoxo favorecía a los sectores exportadores tradicionales y los financieros, mientras que el populista beneficiaba (en el corto plazo) a los asalariados y contaba con el apoyo de los sindicatos y los partidos políticos mayoritarios. Poco después presentaría estas ideas bajo la dinámica del “péndulo político”, un tema de amplia discusión una vez producido el golpe militar del siguiente año.

También en 1975 Diamand fue invitado al Center for Latin American Development Studies de la Universidad de Boston (centro fundado tres años antes por el también cracoviano Paul Rosenstein-Rodan, y donde además estaba Schydrowsky).<sup>45</sup> En el seminario que dictó en esa ocasión, se planteó tres objetivos principales: ofrecer un resumen de las ideas desarrolladas durante más de diez años sobre las limitaciones

---

45 Esta fue su segunda visita a esta universidad. Según recuerda su hija, ya había sido invitado hacia 1971. Lidia Diamand, comunicación personal, 1 de abril de 2021.

económicas de los “países exportadores primarios en proceso de industrialización”; enfatizar el conflicto que en esas economías se desataba entre fuerzas de mercado y distribución del ingreso; y, lo más original en ese contexto, explicar la combinación de inflación y recesión (estancflación) que afectaba a las economías de los países centrales después de la primera crisis del petróleo recurriendo a algunas de esas propuestas analíticas previas.<sup>46</sup>

Una novedad de su propuesta fue la de recurrir a la noción de “paradigma”, del filósofo de la ciencia Thomas Khun, para explicar los desfases (que había denunciado por quince años) entre los modelos teóricos de los economistas y la realidad económica. El “caso más notable” había sido la tardanza en la incorporación de la posibilidad del desempleo permanente, que había demorado más de 100 años en ser legitimado por el pensamiento económico; esto es, hasta la crítica de Keynes a la Ley de Say. Lo mismo había sucedido con la inflación de costos y, aunque para entonces todavía no había sido del todo aceptada por la economía “institucionalizada”, ya había aparecido un nuevo tipo de inflación recesiva, asociada –según Diamand– a los estrangulamientos de la estructura productiva. Su propuesta incluso llegó a ser citada en manuales de macroeconomía en Estados Unidos, entendiéndola como la generalización del análisis de la “inflación estructural” cepalina para indicar en qué condiciones podía afectar también los precios en países desarrollados (Morley, 1984, p. 216).

El trabajo fue también presentado y discutido en noviembre de 1976 en la reunión de la Asociación Argentina de Economía Política (AAEP) y comentado por Adolfo Sturzenegger. Cuando fue publicado en *Económica* pocos meses después, el economista de la Universidad Nacional de La Plata aprovechó la ocasión para ampliar y dar a conocer públicamente sus críticas al enfoque de Diamand. En particular, se centró en dos argumentaciones: el efecto de la redistribución del ingreso sobre el nivel de actividad y la caracterización de la EPD.

Sobre el primer tema, Sturzenegger señaló que “el autor adopta la hipótesis, por otro lado bastante aceptada en la literatura sobre el desenvolvimiento de corto plazo de la economía argentina, de que una redistribución ‘regresiva’ del ingreso tendría efectos recesivos sobre el nivel de actividad económica” pero que su “problema esencial” es que “implica una teoría demasiado simple o esquemática de la demanda global” (Sturzenegger, 1977, p. 121). Frente a esto, proponía hacer un análisis más desagregado de los componentes de la demanda; no podía aceptarse a priori la idea de que si caía el ingreso de los asalariados se reduciría necesariamente el nivel del consumo agregado, ni que la inversión respondiera pasivamente a sus cambios. En ese punto encontraba lo “más débil” del análisis y sostenía que debía considerarse si “la inversión de reposición, la inversión por obsolescencia técnica, la inversión regida por las tendencias de largo plazo

---

46 En 1977 este extenso artículo fue publicado en *Económica* y en *Estudios internacionales* (revista de la Universidad de Chile). La versión en inglés apareció al año siguiente en el *Journal of Development Economics*. En el *FDMD-AESIAL* se encuentra además una copia de la versión mecanografiada original y el documento de trabajo que publicó la Universidad de Boston.



(crecimiento demográfico, etc.) de la economía, la inversión de intensificación de capital, la inversión de stocks, la inversión externa y la inversión pública” no eran autónomas de la distribución del ingreso (o si incluso podían actuar en sentido contrario al esperado). Por otra parte, objetó que debía estudiarse no solamente el cambio en la propensión agregada a consumir por tipo de ingreso (asalariados versus no asalariados), sino las variaciones en las propensiones marginales a consumir desagregadas por tipo de bien. En su enfoque, esos cambios originarían un comportamiento diferente en los precios y las cantidades de distintos sectores. Por lo tanto, redistribuciones generales del ingreso, tanto regresivas como progresivas, podían desatar efectos parciales recesivos en el corto plazo (lo que denominaba el “efecto friccional”), aunque el resultado global fuera el del signo esperado de acuerdo no solo con Diamand, sino con los aportes previos de Díaz Alejandro, Ferrer, Braun y Joy, etc.

El segundo apartado se dirigía a impugnar la propuesta de la EPD y la política económica que de ella se derivaba. En primer lugar, Sturzenegger encontraba que debía precisarse mejor a qué hacía alusión Diamand cuando hablaba de la productividad. Para adoptar la “posición más favorable” a la criticada, concluía que “debe estar, o por lo menos debería estar, refiriéndose a las productividades sociales medias del conjunto de factores productivos”.<sup>47</sup> A partir de esta definición, señalaba que “todas las estructuras productivas, de cualquier tiempo o país, realísticamente concebibles resultan desequilibradas en el sentido del autor” (ibídem, p. 128, énfasis original). Salvo que una economía replicara las productividades y costos vigentes en el nivel internacional, no podían existir estructuras “equilibradas”. Diferencias en el ritmo de innovaciones o la existencia de rendimientos a escala diferentes entre sectores conducía “naturalmente” a la conformación de estructuras desequilibradas, pero de allí no podían derivarse políticas válidas de discriminación o apoyo sectorial. Al contrario, las razones de la “teoría de asignación de recursos” (la existencia de monopolios, externalidades, rendimientos crecientes, imperfecciones de los mercados, entre otras) establecían que se debían favorecer aquellos sectores donde la productividad marginal fuera relativamente más elevada. Esa conclusión era “inversa” a la propuesta de Diamand, de establecer un tipo de cambio diferencial contrario al sector más productivo de la economía nacional. En definitiva, Sturzenegger proponía mantener los aportes de Diamand referidos al estudio de “los estrangulamientos y sus implicancias” pero dejar de lado la EPD.

En el mismo número de la revista, Diamand ofreció respuesta a las críticas,

---

47 En su reseña, De Pablo había llamado la atención sobre la misma indeterminación, pero entendía la solución al revés que Sturzenegger: “En la obra se habla de productividad a secas y el texto sugiere que se está pensando en la productividad media, cuando en realidad el argumento debe basarse en la marginal, sujeto, obviamente, a la restricción de presupuesto, consideración que es relevante en el sector industrial. Pero pienso que, de cualquier manera, la mencionada disparidad de productividades se da también a nivel marginal” (De Pablo, 1974a, nota 3).

incorporando algunas precisiones a sus argumentos.<sup>48</sup> Con relación al primer punto, señalaba que sus análisis consideraban como efectos recesivos la política monetaria contractiva y la caída de los salarios reales por la “inflación cambiaria”, pero que el efecto sectorial propuesto por Sturzenegger “existe, es significativo y su inclusión enriquece el análisis del fenómeno recesivo” (Diamand, 1977c, p. 131). Por otra parte, indicaba que la división para entender los cambios en la distribución del ingreso no era estrictamente la de asalariados-no asalariados, sino entre los “productores del bien escaso” y el resto de los actores económicos. Esto hacía que muchos de los componentes de la inversión (privada pero también pública, por las características poco progresivas del sistema impositivo nacional) sobre los que Sturzenegger había solicitado mayor detalle en realidad también se movieran en línea con la evolución del consumo. Los factores contrarrestantes –la inversión en el sector primario exportador y “tal vez por mayores inversiones en la construcción de inmuebles”– debían tomarse en cuenta pero no serían suficientes para revertir el signo global recesivo asociado a la caída del consumo popular. Quizá es más importante, porque deja entrever el diferente horizonte conceptual en que se daba la discusión, detenerse en que Diamand sostenía que varios componentes de la inversión “no dependen tanto de la disponibilidad de ahorro global en la economía, que tal vez pueda aumentar a causa de la transferencia de ingresos, sino de las utilidades y de las expectativas de las empresas industriales, por hipótesis afectadas, en su mayoría adversamente” (ibídem, p. 132). La crítica provenía de un horizonte neoclásico; la respuesta de Diamand era –una vez más– claramente keynesiana.

Sobre la recesión “friccional”, Diamand opinaba que su lógica era “inatacable” pero que no era un resultado que se observara en la realidad. Cambios progresivos en la distribución del ingreso solían desatar efectos expansivos, y viceversa. El resultado debía analizarse en conjunción con todos los factores operantes. En ese sentido, señalaba además que los efectos recesivos (“a la Diamand” o “a la Sturzenegger”) no eran las verdaderas causas de la crisis, sino los mecanismos por los cuales el sistema económico reaccionaba ante un cuello de botella en un insumo crítico: las divisas. Ante su falta, los precios y la producción debían ajustarse para reequilibrar la economía en un nivel compatible con el límite definido por ese “bien escaso”.

Al referirse a la discusión acerca del proteccionismo industrial, Diamand precisaba –como Kaldor– que los argumentos a su favor reconocían dos siglos de antecedentes, pero en su “denominador común implícito es que en los países menos desarrollados la productividad social de la industria es mayor que su productividad privada” (ibídem, p. 135). De todos los que se podían mencionar, consideraba el “aspecto dinámico de las ventajas comparativas” el más importante y el que justificaba que, para que la industria pudiera gozar de ventajas comparativas, necesariamente debía

---

48 Más de diez años más tarde, Diamand todavía recordaba y se refería a su debate con Sturzenegger como una muestra del “grado de resistencia a reconocer la EPD como una configuración que exige un modelo analítico distinto de los modelos tradicionales” (Diamand y Crovetto, 1988, p. 38).

pasar antes por un período de desventajas comparativas. En cambio, acusaba que los países avanzados, siguiendo el ejemplo pionero de Inglaterra, defendían las ventajas comparativas estáticas y favorecían el librecomercio.<sup>49</sup> Consideraba esa cuestión, de cualquier manera, poco relevante frente a la crítica neoclásica planteada por Sturzenegger:

“Porque el trabajo mío que está en discusión parte de un dato de la realidad del mundo actual y este es que, salvo los EE. UU., Canadá, un puñado de países europeos y unos tres o cuatro países asiáticos especializados en las exportaciones industriales, en todos los demás países donde existe la industria (entre ellos, en la Argentina), dicha industria descansa en regímenes de protección, o sea, en un trato discriminatorio. Esta discriminación a favor es particularmente fuerte en todos los países exportadores primarios en vías de industrialización. El objetivo de mi trabajo no es propugnar la creación de estas estructuras productivas sino analizar sus propiedades, independientemente de la aprobación o desaprobación del camino que llevó a ellas” (ibídem, p. 136, énfasis original).

Diamand aclaraba que Sturzenegger había interpretado al revés su propuesta: la política de industrialización daba origen al desequilibrio estructural, por lo tanto no se trataba de defender las medidas discriminatorias que ya se habían fijado (en Argentina y otros países) a favor de la industria, sino de entender su funcionamiento macroeconómico. La EPD no pretendía ser una propuesta normativa, sino una descripción que permitía “localizar las causas por las que una industrialización se ve trabada por déficits externos, recesiones, conflictos distributivos y explosiones inflacionarias” (ibídem, p. 137). Frente a las observaciones del economista de la UNLP, defendía la significatividad de la categoría analítica de la EPD por tres motivos: por la magnitud del desequilibrio “intersectorial y global” en las economías en proceso de industrialización (frente a la objeción de que ninguna estructura podía ser perfectamente equilibrada) y el impacto que eso tenía en la dinámica del sector externo; porque el sector industrial –de menor productividad relativa– era, a la vez, el principal demandante de divisas y el principal oferente de trabajo; y que la industria tendía a crecer más rápido que el producto global. De la relación entre estas características (presentes en la economía argentina) se derivaba un “universo económico” que no respondía a la conceptualización de las teorías “establecidas” y que debían orientar una nueva búsqueda, como el propio Prebisch había reclamado desde su época de estudiante hasta la última de sus intervenciones públicas (Odisio, 2022).

---

49 En este sentido, Diamand llamaba a recuperar los argumentos de Friedrich List, que “se parecen como dos gotas de agua a los argumentos de los estructuralistas latinoamericanos de las últimas décadas” (ibídem, p. 135).

La búsqueda de la industrialización había implicado, en su origen, el apartamiento del principio de especialización de acuerdo con las ventajas comparativas. Para Diamand no era este el problema central, sino el no haber acompañado esa decisión con las medidas adecuadas para evitar el estrangulamiento de divisas que frenaba cíclicamente el crecimiento sostenido (el stop & go). La existencia (real) de las EPD daba lugar no solo a un conflicto entre resultado externo y distribución del ingreso, sino que incluso podía llevar a la “imposibilidad total de compatibilizar el equilibrio externo con el pleno empleo y el crecimiento”, con el resultado de la inflación “cambiaría” y la progresiva desnacionalización de la economía. Por ello declaraba que su objetivo principal era encontrar “instrumentos alternativos” que permitieran superar las limitaciones estructurales. Más concretamente, las medidas que proponía no pretendían impulsar una discriminación a favor de la industria, sino de volver coherente y simétrica la discriminación de facto establecida con la política de protección contra las importaciones. Para Diamand esta era la mejor manera, no de perpetuar la brecha entre los precios internos y los internacionales, sino justamente de disminuirla:

“De hecho o de derecho, la producción industrial que se dirige a la producción interna es merecedora de un tipo de cambio discriminatorio favorable, no hay ninguna razón de negar un tipo de cambio similar para un 10% o 15% de esta producción que, de obtenerlo, se dirigiría hacia el exterior y permitiría viabilizar el crecimiento interno del resto” (Diamand, 1977c, p. 138).

## La expansión del núcleo teórico

Las ideas de Diamand eran compartidas, con matices, por varios intelectuales a principios de los años setenta. En particular, tenía coincidencias con la aludida propuesta del “modelo industrial integrado y abierto” de Ferrer (Rougier y Odisio, 2012). De hecho, cuando fue convocado por el general Roberto Levingston al frente de la cartera del Ministerio de Obras y Servicios Públicos (MOSP), Ferrer armó un equipo con fuerte presencia de ingenieros, entre quienes se encontraban Sabato, Jorge Haiiek y Diamand. Los dos últimos habían asesorado poco antes al secretario de Industria y Comercio, Raúl Peyceré, en la confección de un régimen automático de importación de bienes de capital que igualó las condiciones bajo las que podían importar el sector público y privado, y acentuó de ese modo las adquisiciones de manufacturas de origen nacional por parte del Estado.

El basamento teórico de la política del MOSP estaba en línea con las ideas de Diamand, Ferrer y Sabato desarrolladas en los años anteriores, donde el eje central de la estrategia consistía en el despliegue de una planificación operativa de largo aliento que permitiera ofrecer un horizonte de demanda más estable para la inversión empresarial; en ese sentido, solamente el Estado podía llevar a cabo la planificación del desarrollo en

infraestructura. El Ministerio pretendía acelerar el ritmo de ejecución de las grandes obras programadas y apoyar de esa manera a la industria nacional de la construcción, pero también a la productora de bienes de capital.

Ferrer ya había escrito sobre el papel de las compras del Estado, no obstante, el aporte más importante en esta dimensión provino de Sabato y la experiencia de la CNEA que impulsó la participación de proveedores locales en la construcción de la primera central nuclear argentina (y latinoamericana) en 1965: Atucha I, ubicada en Zárate, provincia de Buenos Aires. Entonces Sabato había puesto en práctica lo que llamó la “apertura del paquete tecnológico”, que consistía en diseccionar la oferta hasta sus últimos componentes de manera de incentivar la participación de la industria argentina y facilitar su acceso al conocimiento y diseño de nuevas tecnologías. El resultado fue que la industria local logró fabricar cerca del 40% de los materiales e insumos necesarios para la construcción de la central nuclear, un porcentaje superior al planeado en un primer momento.

En una conferencia en Italia de noviembre de 1968 Sabato, junto con Natalio Botana, presentó un esquema de interpretación de las relaciones entre el sistema nacional de ciencia y tecnología con la estructura productiva y el Estado; el hoy famoso “triángulo de Sabato” (Sabato y Botana, 1968).<sup>50</sup> En 1970, Ferrer lo designó como presidente de SEGBA (Servicios Eléctricos del Gran Buenos Aires) y, en aplicación de sus ideas, propuso la creación de una Empresa Nacional de Investigación y Desarrollo Eléctrico (ENIDE). Formarían parte de este emprendimiento la propia SEGBA, la Secretaría de Energía de la Nación, Agua y Energía Eléctrica e Hidronor; sin embargo, el proyecto no se vio materializado por la pronta renuncia de Sabato al año siguiente.

Ferrer, Sabato y Diamand discutieron la forma de impulsar el Compre Nacional que había sido ensayado avant la lettre en Atucha, y buscaron remover trabas innecesarias en ese sentido. Esa orientación tenía una fundamentación económica clara: por un lado, en la medida en que el sector público favoreciese el desarrollo eficiente de la industria productora de bienes de capital, de la construcción, de la tecnología local, se estaría prestando un servicio muy importante al desarrollo al acrecentar el poder de acumulación de capital del país, además de su impacto sobre la demanda global, el empleo, etc. Por otro, la adecuada orientación del poder de compra estatal serviría como una palanca fundamental del proceso de complejización de los perfiles industriales y de la conformación de una estructura industrial madura. Finalmente, la demanda de tecnología y de ingeniería del Estado permitiría aprovechar los cuadros técnicos existentes (evitando la “fuga de cerebros”) y estimular su formación.

Poco después, Ferrer y algunos miembros de su equipo (Diamand entre

---

50 La presentación fue un encargo del INTAL (Instituto de Integración para América Latina) y la propuesta procuró tender un puente entre la problemática tecnológica y la económica, que diera un marco analítico y operativo tras su experiencia al frente de la CNEA. En ese acercamiento a los debates económicos, Sabato señaló mordazmente que “optó por el triángulo, porque es la figura más complicada que puede entender un economista” (citado en Martínez Vidal, 1997, p. 143).

ellos) pasaron desde el MOSP al Ministerio de Economía, desde donde se impulsó la conformación de una estructura industrial más diversificada y nacionalizada. La estrategia de “argentinización” de los núcleos dinámicos del sistema productivo era el camino obligado para el fortalecimiento del sistema científico-tecnológico, de forma tal que un importante conjunto de firmas de capital nacional cobraría importancia en la integración de la matriz manufacturera local. Se trataba de una apuesta estatal por el empresariado nacional, confiando en su capacidad tecnológica.<sup>51</sup> Esta política estaba contenida en el Plan Nacional de Desarrollo y Seguridad 1971-1975, elaborado por el CONADE, que hacía foco en el desarrollo científico y tecnológico, y se ajustaba también al Plan Nacional de Ciencia y Técnica 1971-1975, elaborado por la Secretaría del CONACYT.<sup>52</sup>

Como complemento de estas iniciativas, en diciembre de 1970 fue sancionada la ley de Compre Nacional. Haiek, Sabato y Diamand trabajaron en sus fundamentos, y fueron los encargados de justificar el proyecto frente a funcionarios y empresarios. En opinión de Diamand (1970b), era una expresión a nivel de instrumentos del propósito “de hacer que el poder de compra del Estado se convierta en el poder promotor del desarrollo”. La originalidad radicaba en que incursionaba en la etapa de diseño y daba instrucciones precisas a las empresas sobre “cómo diseñar para lo argentino”. Cuando se trataba de proyectos complejos desde el punto de vista tecnológico, la ley contemplaba el desdoblamiento en sus componentes (la apertura del “paquete tecnológico”) para facilitar la participación de la industria local. También se apoyaría a las constructoras nacionales a través de financiamiento, y a las empresas consultoras y de ingeniería locales. La contratación de profesionales extranjeros se permitía solo en caso de demostrarse estrictamente necesario.

El énfasis en volcar el poder de compra estatal hacia los productos y la ingeniería nacionales era de gran importancia y tenía su origen también en los desarrollos teóricos de Diamand: “Los efectos multiplicadores de una compra del Estado en el país son obviamente más fuertes que los de una compra en el extranjero, entonces el criterio de economicidad obliga a comprar internamente. Una crítica posible a la ley es que se compraría más caro, sin embargo eso se compensa con los efectos indirectos que generan una compra a empresas locales”. Diamand (1970a) señalaba que uno de los efectos más importantes era que se evitaba el estrangulamiento de divisas y esto era tan importante como exportar productos industriales.

En resumen, la ley efectuaba disposiciones complementarias al decreto-ley de Compre Argentino de 1963 y establecía la obligación, para todos los niveles estatales, de dar preferencia a los bienes nacionales. No se impulsaba directamente la innovación tecnológica pero al generar una demanda sostenida y creciente para las empresas industriales (particularmente de las productoras de bienes de capital), de construcción y

---

51 Sobre las ideas de Ferrer sobre el desarrollo tecnológico, véase Raccanello y Rougier (2016).

52 Este Plan de Ciencia y Tecnología fue el primero en explicitar en el marco de una planificación las inter, intra y extra relaciones en torno al “triángulo” de Sabato.

proveedoras de servicios y reducir así el nivel de riesgo de los proyectos, pretendía impactar sobre los mercados en los que la innovación tecnológica –progreso técnico y científico, I+D, incorporación de servicios de ingeniería y consultoría– se materializaba. Con la ley de Compre Nacional la “apertura del paquete tecnológico” se convirtió en política de Estado. Como complemento, en 1971 se dispuso la creación del Registro Nacional de Contratos de Licencias y Transferencia de Tecnología dentro del Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI). El organismo debía evaluar cada convenio de transferencia tecnológica para dictaminar la conveniencia o no de su incorporación al país.

Al mismo tiempo, Diamand (con Di Tella y Alberto Fraguío) asesoró al ministro para llevar a la práctica una medida derivada directamente de la estrategia que había delineado en los años previos y asentada en la necesidad de impulsar de manera más decidida las exportaciones industriales. Para esto propuso el establecimiento de un subsidio financiero y de un esquema múltiple de tipo de cambio a través de reintegros; medidas implementadas en diciembre de 1970.

Esta breve experiencia fue abortada a mediados de 1971, en pleno escenario de crisis política (el fin de la proscripción al peronismo ya se percibía como inevitable), cuando el nuevo presidente de facto Agustín Lanusse forzó la salida de Ferrer y su equipo. Poco después, en la referida conferencia de IDEA, Diamand reconoció que a pesar de los esfuerzos realizados durante la gestión Ferrer no se había logrado modificar un comportamiento muy arraigado referente a las compras externas del sector público:

“Las compras estatales, a pesar de la ley de Compre Nacional, por sofisticaciones o torciendo las especificaciones se dirigen al exterior, porque al Estado que no paga derechos le resultan más baratos y los puede traer financiados” (Diamand, 1973b, p. 270).

Tras este breve pero intenso paso por la función pública, Diamand fundó en 1972 el Centro de Estudios de la Realidad Argentina (CERA), en continuación y ampliación de las tareas intelectuales emprendidas desde el Centro de Estudios Industriales diez años antes, las cuales habían terminado en la propuesta analítica de la Estructura Productiva Desequilibrada:

“Del subsiguiente trabajo de investigación y análisis fue surgiendo una nueva teoría económica, destinada a explicar los fenómenos característicos de la economía argentina. Fenómenos que, por presentarse en un país de desarrollo, nunca fueron explicados por las teorías económicas tradicionales, elaboradas en y para países con alto grado de desarrollo. Hoy el Centro ofrece una clara alternativa de política económica, apta para ser aplicada a los países exportadores primarios en una etapa avanzada de industrialización entre los que se encuentra la Argentina o –tal como los llama el Centro– países de

### Estructura Productiva Desequilibrada”.<sup>53</sup>

Diamand era el presidente del Centro, su vicepresidente Arturo A. Saccone, y Carlos María Regúnaga el secretario. El primer objetivo del CERA era terminar con la “alienación intelectual” que permeaba a amplias capas de la sociedad argentina, asociada a la importación acrítica de teorías inadecuadas para entender la realidad nacional. El segundo objetivo era corregir esa interpretación errónea en el terreno tanto conceptual como práctico. Se promovía para ello un enfoque interdisciplinario a fin de obtener “como resultado la formulación de un modelo apto para guiar la acción nacional hacia el desarrollo integral” (íbidem). Una muestra de ese enfoque era el folleto que difundió el Centro titulado “Claves para la interpretación de la realidad argentina”, que contenía resumidamente las ideas que Diamand había desplegado en los años previos pero también incorporaba algunas discusiones políticas e históricas y terminaba señalando la importancia de intervenir en el campo jurídico-institucional para “encauzar a la sociedad argentina hacia los fines de su desarrollo integral”.<sup>54</sup> El CERA era realmente un think-tank desarrollista para la difusión de las propuestas del grupo, en particular las de Diamand. Sus actividades cubrían numerosos frentes:<sup>55</sup>

a) Seminarios interdisciplinarios internos cuya finalidad es enriquecer permanentemente la base conceptual ya lograda y ponerla al día acorde a la evolución de la realidad nacional e internacional.

b) Publicación de trabajos en los que se vuelca esta elaboración.

c) Reuniones periódicas de coyuntura cada dos semanas en las que un panel, con la participación de los asistentes, debate los temas de actualidad.

d) Publicación de la revista Interpretación, que en forma escrita cumple una función similar a la que los paneles de coyuntura cumplen oralmente: interpretar la actualidad económica, social y política a la luz de los esquemas conceptuales del CERA.

e) Organización de cursos en el ámbito del CERA o de las instituciones que lo invitan, ligados con los diferentes temas en los que incursiona el CERA.

f) Dictado de un ciclo completo de cursos destinados a la formación de los dirigentes, compuesto de cinco materias formativas básicas y alrededor de veinte seminarios referentes a temas concretos de aplicación.

Algunos seminarios sobre economía y política económica estaban destinados a un público especializado mientras otros no requerían conocimientos previos de economía. Al frente de los cursos se encontraban, además del propio Diamand y Regúnaga, Haiek, De Pablo y Carlos Carballo, entre otros investigadores. Por otra parte, los directores de la publicación mensual del Centro, la revista Interpretación, eran

---

53 “Qué es el Centro de Estudios de la Realidad Argentina”, [ca. 1972], FDMD-AESIAL.

54 “El centro y la investigación jurídico-institucional”, en Claves para la interpretación de la realidad argentina, [ca. 1972], FDMD-AESIAL.

55 “Centro de Estudios de la Realidad Argentina” (folleto), s/f, FDMD-AESIAL.



Oscar Binello, el mencionado Regúnaga y Guillermo Lascano Quintana, abogados. La diversidad de profesiones en el emprendimiento del CERA daba efectiva cuenta de la búsqueda multidisciplinaria impulsada por su presidente.

A mediados de 1972, la Universidad Católica Argentina organizó una Mesa Redonda para discutir un informe sobre el sistema científico argentino realizado para el Consejo Nacional de Ciencia y Técnica el año previo (CONACYT, 1971). El encuentro contó con la presencia de Alberto Aráoz, director del estudio, y participaron además otras personalidades destacadas como Marcos Kaplan, Santos Mayo, Marcelo Diamand y Enrique Oteiza. En esa ocasión, Diamand planteó la necesidad de observar la relación entre la investigación y desarrollo que había en las empresas y el mundo de la “Ciencia con mayúscula”, en un esquema que –aunque no lo mencionaba explícitamente– tenía reminiscencias claramente sabatianas. El problema del primer factor era que allí se hacía muy poco desarrollo “genuino” y, del otro, que la comunidad científica se inclinaba por la “investigación pura, desconectada de la realidad”. En la base de dicho desencuentro se encontraba que el funcionamiento económico-social del país no generaba la demanda para producir investigación aplicada: “necesitamos tecnología propia cuando queremos cambiar algo para adecuarlo a las condiciones locales”, pero, cuando ello no sucedía, “desarrollar tecnología propia es un acto heroico que no responde a ninguna necesidad económica: es un proceso artificial que no se autosostiene” (Diamand, 1972b, p. 17).

En línea con su análisis económico más general, Diamand vinculaba el impulso tecnológico (o su falta) a la estructura de la política de comercio exterior. En particular, entendía que el régimen de protección para los bienes de capital e insumos, al permitir una importación relativamente fácil, no permitía la aparición de una investigación y producción propia de bienes intensivos en tecnología. Por otra parte, también conspiraba contra un desarrollo autónomo de la política oficial de exportaciones, ya que se orientaba a favorecer a los bienes primarios de baja complejidad tecnológica. El funcionamiento era diferente al de los países industrializados, donde “todo este problema no existe ya que por encabezar el proceso no pueden copiar y se ven forzados a crear. Pero para nosotros es muy difícil encontrar un renglón en el que los demás pudieron hacer algo y no lo hicieron. Solo la casualidad o la adaptación a las necesidades locales explica algunos inventos” (ibídem, p. 18).

Igualmente, las crisis recurrentes limitaban el interés de las empresas en lograr desarrollos propios, dado que en el corto plazo se trataba de una inversión de difícil amortización. Una curva inicialmente muy lenta de aprendizaje y producción implicaba tener que afrontar costos unitarios insuperables frente a la retracción periódica de la demanda local de productos industriales. A su vez, este desinterés se transmitía a los institutos científicos y universitarios: “La comunidad científica se autodefende, se adapta a las circunstancias y desarrolla pautas de conducta que significan el aliento a lo esotérico y a lo estratosférico”.

En ese sentido, incorporaba también elementos sociológicos a su análisis, al señalar que el sector científico se encontraba tan “alienado” como los empresarios o los sindicatos para convertirse en un “factor de transformación” del país, ya que muchas

veces apoyaban políticas contrarias a sus propios intereses:

“Nuestra calidad industrial, la calidad de nuestros empresarios, dirigentes y científicos es, estadísticamente, inferior, porque si no fuera inferior el sistema tampoco sería más atrasado. Pero el país, intelectualmente, no acepta esta realidad: cada sector acepta que, en lo que se refiere a sí mismo, su propio menor desarrollo es justificado por el atraso del país. Pero simultáneamente pretende del resto del sistema una perfección propia de un país más desarrollado” (ibídem).

Para enfrentarlo, llamaba a establecer un mejor entendimiento entre empresarios y científicos, para terminar con la “alienación colectiva” de favorecer siempre la incorporación de equipos, conocimientos o asesores del mundo desarrollado y comprender que una interacción diferente podría ser mucho más favorable para ambos sectores.

A mediados del siguiente año Diamand fue entrevistado como un “experto” en el campo de los problemas tecnológicos del país por una revista especializada.<sup>56</sup> Comenzó por expresar que “el vicio principal con respecto al tema tecnología es que se habla de tecnología como si fuera una cosa aislada”. En cambio, la incorporación tecnológica debía interpretarse en relación con la política de promoción y protección industrial:

“Si se tiene un régimen de importación tal que favorece la entrada de determinadas partes, no se van a diseñar esas partes sino que se las va a importar. Junto con las partes se importan las especificaciones, los instrumentos de medida, los proyectos de línea de montaje, los estudios de los tiempos ya realizados, y simplemente se reproduce una determinada planta de montaje y la tecnología correspondiente. Incluso la operación puede llegar a salir muy barata porque no hace falta inventar el paraguas por segunda vez. Pero, claro, así no se desarrollarán técnicos ni se realiza el esfuerzo de una inversión intelectual que significa crear para el futuro una estructura tecnológica propia” (Diamand y Vogl, 1973, p. 49).

Cuando se presentaban dificultades para la adquisición de tecnología extranjera, la diferente escala de mercado obligaba a realizar un diseño original de matrices, rediseño de piezas, adaptaciones de partes, modificaciones en el montaje y otros cambios

---

56 Es llamativo que la cuestión tecnológica no fuera un eje de análisis destacado en *Doctrinas económicas...*, que Diamand acababa de publicar (en enero de ese año). Esto obedeció probablemente a que el libro recogía escritos desarrollados en la década previa, cuando todavía lo tecnológico no se había desplegado como uno de los núcleos de su análisis económico.

que podía conducir a un proceso de innovación local importante. Por ello, además del régimen de importaciones, el otro problema clave era el de la inestabilidad del mercado industrial nacional, ya que las crisis recurrentes hacían difícil afrontar para las empresas los costos de mantener una estructura técnica fija, lo que explicaba la preferencia por la adquisición de tecnología importada. Hacía falta apuntalar el esfuerzo tecnológico con un criterio más estratégico y sostenido: el sistema cambiario debía generar “nichos ecológicos” para nuevos productos industriales en vez de brindarse protección a los productos ya desarrollados mediante restricciones comerciales globales, derivadas de las crisis de balanza de pagos del país. Para el ingeniero era más importante el “contexto del mercado” que el origen del capital, ya que no resultaba adecuado generalizar sobre la conducta tecnológica de las empresas extranjeras, un tema que por entonces era fuertemente discutido entre los economistas argentinos (Rougier y Odisio, 2017).

Diamand se refería ahora sí concretamente a las ideas de Sabato para proponer que el esquema estatal de apoyo debía partir de reconocer que la tecnología era un bien comercial y por lo tanto debía dejar de subsidiarse su importación para establecerse un régimen escalonado de protección: “Habría que crear un balance óptimo y facilitar e incluso subsidiar la importación de aquella tecnología que de ninguna forma podemos afrontar; ser neutro con la tecnología intermedia, y dificultar la importación de la tecnología más reemplazable” (Diamand y Vogl, 1973, pp. 50-51). Poco antes, Sabato había planteado su afamado concepto de “tecnología como mercancía”, a partir del cual procuraba analizar las características económicas de las “fábricas de tecnología” y las profundas asimetrías del “mercado de tecnología”.<sup>57</sup> En confirmación de estos intercambios mutuos, Sabato (1973) presentó en Interpretación, la revista del CERA, el concepto de “régimen de tecnología”. Como Diamand, criticaba que “las ‘políticas tecnológicas’ puestas en el marco de los planes de ciencia y tecnología no iban a ir a ninguna parte, ni a permitir que las actividades tecnológicas produzcan un cierto impacto en la estructura productiva y el desarrollo económico” (Martínez Vidal, 1997, p. 147).

En noviembre de 1974, Diamand fue invitado a la Universidad de Texas en Austin como conferencista de un “Foro Internacional sobre Desarrollo Tecnológico”, organizado por el Institute of Latin American Studies de esa institución y la Organización de Estados Americanos (OEA). En particular, se le propuso que abordara el problema de los factores que afectaban el desarrollo de capacidades tecnológicas en Latinoamérica, para lo cual –según se sostenía en la invitación– todavía no se había ideado un modelo que permitiera sustentar el despliegue de esas capacidades.<sup>58</sup> El ingeniero presentó su escrito en febrero del siguiente año, donde volcó en profundidad sus análisis sobre los límites de la innovación tecnológica en los “países semiindustrializados latinoamericanos” partiendo de las características y problemas que más conocía, como anunciaba su título:

---

57 El trabajo fue encargado y publicado en 1972 por el Departamento de Asuntos Científicos de la OEA. Puede leerse una versión resumida en Sabato (2011 [1975], cap. 14).

58 Carta de Lorene L. Rogers (presidenta de la Universidad de Texas en Austin) a Marcelo Diamand del 6 de noviembre de 1974, FDMD-AESIAL.

“Las posibilidades de una tecnología nacional en Latinoamérica (el caso argentino)”.<sup>59</sup> Desde el punto de vista teórico, Diamand replicó el afamado “esquema triangular” de Sabato para representar la interacción entre infraestructura científica y tecnológica (I), sector de gobierno (G) y actores de la estructura productiva (E). Con este trabajo se proponía específicamente “indagar por qué la demanda social de tecnología comprendida en las interacciones simbolizadas por el lado IE es insuficiente para estimular la creación tecnológica” (Diamand, 1976, p. 13), profundizando la interpretación que había manifestado en la conferencia y la entrevista que comentamos más arriba.

En línea con las discusiones dependentistas entonces en boga, partía de considerar que la debilidad de la innovación se había transformado en una “nueva e importante traba del desarrollo”. En particular, la “importación sistemática” de tecnología en América Latina implicaba desembolsos que pesaban de manera creciente sobre las respectivas balanzas de pagos, una pérdida de autonomía de la política industrial y comercial, la adopción de técnicas de producción demasiado capital-intensivas para absorber la mano de obra disponible en cada país, y una menor capacidad de adaptación a los veloces cambios de los mercados mundiales.

Diamand insistía en que la respuesta a la debilidad innovativa –basada en su experiencia personal y profesional– era la insuficiencia de la demanda tecnológica por parte del sector productivo.<sup>60</sup> Este “fenómeno de naturaleza económica” dependía en parte del funcionamiento de la estructura económica pero más aún de la relación de costos entre la importación del bien tecnológico y el valor de su producción nacional. Es decir, el factor fundamental era finalmente la estructura de protección:

“Tanto o más que la política que gobierna a la tecnología propiamente dicha, pesan aquí las políticas arancelarias, cambiarias, exportadoras, impositivas, crediticias, y de subsidios, etc., referidas a las empresas que utilizan la tecnología en cuestión, a los productos en los que viene incorporada y a las entidades –privadas o estatales– que adquieren estos últimos” (ibídem, p. 12).

Sobre el análisis de las EPD (que brindaba justificación a la política de protección en tanto estrategia de desarrollo industrial), Diamand sostenía que su funcionamiento no debía tomarse “como un dato de la realidad”. Por el contrario, sostenía que los “sistemas vigentes de protección no son el fruto de una política industrial racional, sino el resultado de presiones políticas contradictorias, ideologías encontradas e improvisaciones gubernamentales, y presentan una gran cantidad de discontinuidades e irracionalidades”, sobre las que

---

59 El texto fue publicado en 1976 en la revista del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, que es la versión que seguiremos aquí. La copia preparada para la reunión en Austin se encuentra también en resguardo en el FDMD-AESIAL.

60 Por otros estudios y propuestas sobre la cuestión tecnológica, Diamand se refería especialmente a los trabajos de Jorge Katz y David Felix (al respecto, véase Rougier y Odisio, 2017, cap. 5).

se debía actuar (ibídem, pp. 14-15). En particular, analizaba las “irracionalidades” de las políticas de compra estatal, licitaciones internacionales, desgravaciones promocionales y de parámetros de clasificación arancelaria. Estas medidas generaban una presión sistemática de preferencia de compra de manufacturas complejas y bienes tecnológicos importados contraria al aprovechamiento o impulso de las capacidades locales.

Desde el punto de vista del sector productivo, la decisión de importar o desarrollar tecnología propia dependía, para Diamand, de tres consideraciones: los costos comparativos entre las alternativas, la influencia de los regímenes de protección estatal para los bienes tecnológicos (citaba las leyes de transferencia argentina y mexicana como ejemplos incipientes de esta preocupación) y las ventajas intrínsecas que podía acarrear el dominio de determinada tecnología. Sobre este punto, señalaba que la mejor adecuación a las condiciones locales podía permitir a las empresas latinoamericanas obtener éxito comercial y económico con la producción tecnológica autónoma. Algunos elementos que podrían sustentar ventajas en el desarrollo de innovaciones de proceso (y, en menor medida, también de productos) en la región eran:

La utilización de partes, componentes y materias primas más económicas o asequibles.

La obtención de bienes finales más acordes a las condiciones locales.

La adecuación de las técnicas productivas a una escala de producción más pequeña.

El desarrollo de técnicas de producción con mejor proporción al costo relativo del capital y la mano de obra disponible.

Dar respuesta a las características de los bienes de capital demandados por el sector industrial de cada nación.

El “efecto formativo”, que permitía resolver internamente numerosos desafíos de las empresas una vez formados sus equipos de I+D.

Diamand señalaba que por lo general la innovación tecnológica en América Latina estaba motivada por situaciones de necesidad más que por una visión estratégica; es decir, cuando no había disponible una tecnología extranjera adecuada para sus planes productivos. En particular, encontraba que las empresas solían realizar desarrollos propios cuando encaraban proyectos que utilizaban materias primas locales con características o usos distintos a los que tenían en el exterior, o un segundo caso de “elaboración obligada” se presentaba cuando la tecnología existía pero estaba monopolizada por empresas extranjeras. En ese punto, advertía una respuesta diferente en relación con el tamaño de la empresa enfrentada a la exigencia creativa:

“Cuando una empresa grande no consigue una tecnología ya existente en el exterior, generalmente abandona el proyecto, y se dedica a buscar otro negocio más lucrativo y más fácil. Una situación totalmente diferente suele darse en los casos de las empresas pequeñas, encabezadas por equipos profesionales y técnicos. No teniendo capital, estructura, organización, prestigio, su única posibilidad de éxito es hacer valer el

único capital que tienen, que es precisamente su capacidad creativa. Para ello buscan casos difíciles donde pueden capitalizarla y gracias a ella competir con las industrias más grandes” (ibídem, p. 30).

En apoyo de esa aseveración, el ingeniero relataba los esfuerzos tecnológicos de un conjunto de empresas industriales pequeñas y medianas de Argentina, comenzando por Tonomac (Anexo: Imagen 9). Los diez casos que detallaba habían debido desarrollar –de acuerdo con su lectura– un arranque innovador por la imposibilidad de acceder a licencias extranjeras.<sup>61</sup> También mencionaba algunos casos fallidos, y asociaba nuevamente su fracaso a esquemas erróneos de política económica, sobre todo a los “programas estabilizadores” adoptados por las crisis de balanza de pagos (otro de los temas que Diamand había estudiado desde los años sesenta). Por el contrario, repetidas veces proponía que el esquema de regulación debía tender a la “apertura” del paquete tecnológico, para permitir la participación de las empresas locales en los grandes proyectos industriales y de infraestructura del país. En ese punto se puede apreciar el ascendente de las ideas de Sabato y, en particular, de los resultados de la experiencia compartida con este tecnólogo durante la gestión de Ferrer. En particular, la perspectiva cuasi-schumpeteriana de Diamand ponía en un lugar destacado a los empresarios como agentes de la innovación y el desarrollo.

Para culminar su análisis, proponía la implementación de una política económica integral encaminada a fortalecer la demanda de tecnología local por parte del sistema productivo nacional. Las medidas principales que sugería eran fijar un régimen estable y racional de importaciones; cambiar el papel de las compras públicas, ya que el Estado debía “asumir plena conciencia del papel promotor de industrialización y tecnología que le cabe en virtud de ser el comprador principal e incluso exclusivo en muchos rubros de actividad industrial” (ibídem, p. 38); mejorar la negociación con los organismos financieros multilaterales para permitir un mayor apoyo a las industrias nacionales en licitaciones internacionales; el establecimiento de un régimen arancelario para promover la sustitución de tecnología extranjera y establecer “estímulos positivos” tales como la desgravación impositiva para las actividades de I+D, y un fuerte sostén financiero para los institutos de investigación; la promoción de proyectos donde la tecnología nacional mostraba ventajas especiales (en particular, en el aprovechamiento de materias primas locales); la difusión de los beneficios que la innovación podía generar, “creando así de paso la imagen de status y logro empresarios vinculados a la tecnología creativa” (ibídem, p. 40); un “cambio total” en el sistema educativo más orientado a la solución de problemas prácticos y menos a las “especulaciones esotéricas”; el apoyo a las empresas medianas y pequeñas especialmente con medidas financieras e impositivas; y una política económica industrial, de protección, tecnológica y general estable y que

---

61 El primer ejemplo era el de la propia Tonomac, y las restantes Vinisa, SET, Protoplast, Vical, Técnica y Tecnología, Servotron, Berardi, Química Gea e Hirlon.

redujera los riesgos inherentes a la innovación tecnológica.<sup>62</sup> Una vez definidos, Diamand mantuvo en lo sucesivo estos argumentos sobre tecnología y política económica.<sup>63</sup>

Por otra parte, ya se señaló que desde principios de los años sesenta Diamand había criticado las medidas liberalizadoras (“clásicas”) de la economía nacional. Con la base de esos argumentos, fue un temprano censor de la política “eficientista” impulsada por José Martínez de Hoz tras el sangriento golpe cívico-militar de 1976. Al año siguiente, advirtió que la inestabilidad argentina mermaba las posibilidades de sustentar un proceso de industrialización e innovación tecnológico más avanzado:

“El influjo de importaciones privadas y estatales, competitivas con la producción local, restringe aún [más] el mercado para la industria nacional, ya deprimido por la recesión. Las exportaciones de manufacturas, iniciadas después de un laborioso esfuerzo de conquista de nuevos mercados, se abandonan. La inestabilidad de las reglas de juego se acentúa. La posibilidad de planear por anticipado desaparece definitivamente. Las inversiones reproductivas y la evolución tecnológica se terminan de desalentar” (Diamand, 1977d, p. 52).

Finalmente, en el FDMD-AESIAL se encuentra un borrador de otro texto del ingeniero sobre cuestiones tecnológicas que, si bien no tiene fecha, puede ubicarse hacia la misma época, ya que la última referencia que incorpora corresponde a junio de 1976. En ese texto, Diamand comenzó nuevamente por considerar que, si bien la actividad tecnológica constituía un elemento estratégico (el más importante) para el desarrollo económico de los países y un factor de “dependencia” para los que no la dominaban, poseía características comerciales y por lo tanto quedaba sujeta a una decisión económica la disyuntiva de producirla internamente o importarla. Su análisis persistía en adoptar una perspectiva cercana a la de Sabato, ya que consideraba la relación entre el sistema educativo y científico y las empresas productivas y su mutua vinculación mediante la política económica. Al respecto, señalaba que en Argentina no se había prestado la suficiente atención a la estructura de ciencia y tecnología, lo que conducía a una distancia creciente respecto de las capacidades del mundo desarrollado y auguraba que, de no mediar un cambio de orientación, llegaría “el momento en que seremos esclavos tecnológicos”:

---

62 Decía Diamand (1976, p. 10) sobre este último punto: “Existe poca conciencia de que las bruscas rebajas de la protección, las anulaciones de contratos con los proveedores estatales, y las repentinas medidas recesivas globales no solo deprimen el nivel de la actividad, sino que también tienen un tremendo efecto destructivo sobre la capitalización lograda a través de años de formación de equipos humanos. Un fenómeno de este tipo tiene un efecto similar sobre la capitalización tecnológica que la explosión de una carga de dinamita sobre el capital físico”.

63 Por ejemplo, quince años más tarde dictó una conferencia en el INTI que partía de recordar que “lo tecnológico es un negocio”. La desgrabación mimeografiada de la conferencia del 27 de noviembre de 1990 se encuentra disponible en el FDMD-AESIAL.

“En nuestro país existen solamente unos pocos centros que por calidad y tamaño pueden ser considerados en este esquema. A su vez, las organizaciones educativas han sido desmanteladas por las distintas oleadas coyunturales de las que hemos sido espectadores en los últimos años. Por otra parte, puede decirse que nuestra industria, salvo excepciones fácilmente enumerables con los dedos de una mano, no realiza I & D. Es por ende directa o indirectamente dependiente de fuentes externas de tecnología por su necesidad de servicios o mejoras tecnológicas o por su dificultad en la competencia en el mercado de productos” (Diamand, ca. 1976, p. 3).

A lo largo del texto, Diamand repetía que no había ningún “sustituto” del conocimiento que pudiera garantizar el bienestar económico y social del país. Por cómo se había desplegado la política de sustitución de importaciones y de transferencia tecnológica, la industria argentina funcionaba como arrendataria permanente de innovaciones desarrolladas en el extranjero, que era lo mismo que “condenar al país al atraso perpetuo”. En respuesta, la aspiración era impulsar la creación de laboratorios de Investigación y Desarrollo que permitieran al país pasar a ser arrendatario de tecnología. Las condiciones estaban dadas, ya que se contaba con “un sector industrial dinámico” y con “excelentes escuelas de científicos y tecnólogos, así como institutos de investigación, muchos de cuyos integrantes alcanzaron renombre internacional”; el nudo gordiano pasaba por terminar con el “franco divorcio entre lo que puede aportar un científico y la receta, eventualmente con modificaciones de detalle, que aplica una industria dada” (ibídem, pp. 6-7). Consideraba, como se dijo arriba, que la clave pasaba por la modificación de la política de importaciones, a fin de adecuarlas al impulso de las capacidades autónomas de innovación.

Como ejemplos exitosos, explicaba los resultados alcanzados por el programa nuclear de la CNEA y por el laboratorio de investigación de Aluar, la firma de capital nacional productora de aluminio que había sido impulsada durante la gestión económica de Ferrer.<sup>64</sup> Se trataba de ejemplos aislados, pero que demostraban que una adecuada decisión política o un cambio en la actitud empresarial podían tener resultados muy beneficiosos. Por ese motivo, terminaba por lanzar una advertencia que lamentablemente no cayó en campo fértil:

“Se impone con extrema urgencia establecer políticas que permitan utilizar racionalmente los recursos científico-tecnológicos. Cualquier demora implica renunciar por muchas generaciones, sino para siempre, a los destinos a los que alguna vez el país quiso aspirar” (ibídem, p. 12).

Sus augurios se cumplieron puntillosamente, no solo en la dinámica del sector

---

64 Sobre la CNEA véase Hurtado (2014) o Rodríguez (2014); para Aluar, Rougier (2011).



industrial nacional, sino para la propia Tonomac: “En los años 1977-80, cuando hubo un desmantelamiento de la capacidad industrial, lo primero que se liquidó fueron los laboratorios de investigación tecnológica de las empresas. Yo tuve una experiencia personal en ese sentido. Fui obligado a ponerme a importar equipos del extremo oriente porque corría el riesgo de perecer, y el diseño propio en el cual mi empresa tenía una gran delantera se volvió innecesario y hubo que desmantelarlo” (Diamand, 1987, p. 19). No mucho después de que escribiera estas palabras, la empresa debió cerrar sus puertas definitivamente.

## El “péndulo” de la política económica

No resulta inverosímil sospechar que el golpe de Estado de 1976 impulsara a Diamand a intentar una explicación de la aguda inestabilidad del sistema político argentino en las décadas previas. Por su parte, como había sucedido con la cuestión tecnológica, también Ferrer incorporó una perspectiva similar a la de Diamand en el libro *Crisis y alternativas de la política económica*. Al mismo tiempo, aparecía el conocido artículo sobre el “péndulo político” de Guillermo O’Donnell. Estas perspectivas eran deudoras del estudio sobre el “empate hegemónico” de Juan Carlos Portantiero, publicado pocos años antes en un libro coordinado por Oscar Braun. Allí, el sociólogo gramsciano había indicado que la Argentina enfrentaba desde 1955, tras el agotamiento de la sustitución de importaciones de las industrias livianas, una situación de “crisis orgánica” ya que no había correspondencia entre el plano de la estructura económica y la dinámica política –entre “dominación” y “hegemonía”–, lo que daba pie a una situación de “empate hegemónico” en la que ni el capital monopolista ni el proletariado industrial lograban imponerse (Portantiero 1973).<sup>65</sup>

La continuación de este análisis de Portantiero, con el artículo de O’Donnell, el texto de Diamand y el libro de Ferrer fueron todos publicados en 1977, y dieron cuenta de una fructífera búsqueda por integrar esquemas analíticos interdisciplinarios entre la economía, la sociología y la ciencia política. Además de su propio capítulo de 1973, Portantiero citaba tres trabajos que apuntaban “a desentrañar [las] bases estructurales de la crisis de hegemonía”: el artículo de O’Donnell, uno de Carlos Ábalo del año previo y, “desde otra perspectiva ideológica”, *Doctrinas económicas, desarrollo e independencia* de Diamand (Portantiero, 1977, nota 5). Por su parte, O’Donnell (1977, nota 44) conocía el manuscrito de Diamand sobre el “péndulo argentino” (aunque estaba todavía inédito) y consideraba que contenía “una excelente presentación de los mecanismos operantes en

---

65 Desde distintas perspectivas, el concepto del “empate” había sido mencionado y rediscutido por Mónica Peralta Ramos (1974) y por Juan Llach y Pablo Gerchunoff (1975), entre otros autores.

las fases ascendentes y descendentes” de los ciclos de stop & go.<sup>66</sup>

El trabajo del ingeniero apareció con el título “El péndulo argentino ¿empate político o fracasos económicos?” en *Pensar la República*, un proyecto colectivo en el que los coordinadores reunieron “hombres de familias espirituales diferentes [que] pensaron la República con libertad individual y con honestidad intelectual”. Allí retomó la idea del “empate social” y las dificultades para llevar adelante un proyecto económico y social “viable”. En su opinión, si bien era cierto que, para su triunfo, cualquier política económica debía tener apoyo político, ni la política “populista” ni la “ortodoxa” hubiesen podido triunfar aun cuando contaran con un poder político total, pues ambas propuestas eran inviábiles por motivos puramente económicos. La razón del péndulo entre populismo y ortodoxia estaba asentada en la antinomia equilibrio externo-distribución. Para Diamand, “únicamente el ataque racional sobre este nudo del problema podrá dar una oportunidad al país de detener el péndulo en el medio” (Diamand, 1977b, p. 409).

Como ya se dijo, por lo menos desde 1968 Diamand había planteado la alternancia insostenible entre medidas “suicidas” y medidas “deformantes” en Argentina. A pesar del cambio de categorías (si antes hablaba de políticas “liberales” y “keynesianas” ahora se refería a la diada “ortodoxia” y “populismo”), el objetivo analítico era ponerlas en juego, entender su dinámica, en diálogo con los aportes contemporáneos de Portantiero, O'Donnell, Ferrer y otros. En ese sentido, señalaba que la política “populista” iniciaba con un aumento de salarios, que conducía a la “euforia” industrial y comercial, una discriminación contra el agro y el ataque a los capitales extranjeros. El resultado siempre era la inflación, la merma de la productividad, un creciente déficit fiscal, el desabastecimiento y una crisis de balance de pagos. La respuesta “ortodoxa”, impulsada por los sectores exportadores, financieros y (en parte) industriales, comenzaba con la aplicación de un plan de ajuste vía la devaluación. Se mejoraba el ingreso del sector agropecuario, se procuraban atraer capitales externos; la contrapartida era la recesión y la caída del salario real, que se sostenían como medidas necesarias para “ordenar y sanear” la economía. La caída de la inflación y la llegada de inversiones extranjeras permitía una cierta reactivación, aunque pasajera y ficticia. En algún momento se disparaba una crisis de confianza, la reversión en el flujo de capitales derivaba en una nueva crisis del sector externo que imponía otra devaluación. La crisis permitía poner otra vez las cuentas en orden y recomenzaba el ciclo favorable al “populismo”.

El argumento de unos y otros era que la falta de poder político había minado las posibilidades de éxito de sus gobiernos. Pero Diamand, en una posición nuevamente inconcesiva, señalaba que ambos estaban equivocados:

“Ni la política populista ni la política ortodoxa, tal como se ejecutaron

---

66 El texto de O'Donnell fue originalmente preparado para un simposio en la Universidad de Cambridge de diciembre de 1976. Luego publicado como documento del CEDES, puntualizaba que el texto se había terminado en octubre, mientras que el manuscrito que citaba de Diamand sobre el péndulo estaba fechado en septiembre.

en el pasado, hubieran podido triunfar aunque hubiesen contado –una y la otra– con el poder político total. Esto se debe a que ninguna de ellas tenía viabilidad intrínseca y ambas estaban condenadas al fracaso por motivos puramente económicos” (ibídem, p. 388).

En la elaboración de su crítica, el ingeniero recuperaba muchas de sus ideas previas. Para ser exitosa, una política económica debía asegurar el crecimiento económico y requería, por lo tanto, una progresiva capitalización del país en equipos, infraestructura, tecnología, etc. Pero la experiencia histórica destacaba que ese crecimiento se veía trabado por el crónico papel limitador que desempeñaba el sector externo. La Argentina producía internamente la mayor parte de los bienes que consumía, así como también de los bienes de capital en los que invertía. Pero siempre existía una parte de materias primas, productos intermedios y bienes de capital indispensables que era necesaria importar. Y a pesar de que esa importación no llegaba al 10% del total de la producción interna, tenía un extraordinario valor para mantener a la industria en funcionamiento. Para ello se necesitaban divisas:

“Si la Argentina hubiera sido un país industrial “típico”, le bastaría crecer para conseguir automáticamente el 10% de las divisas que requiere su producción. Es que esos países industriales “típicos” exportaban fundamentalmente productos industriales. A medida que su industria crece y exige más importaciones de materias primas, productos intermedios y bienes de capital, al mismo tiempo se incrementa su capacidad exportadora, porque tal capacidad exportadora depende, precisamente, de la mayor producción industrial, que es la exportable. De modo que el crecimiento de las importaciones y de las exportaciones se produce en forma simultánea y tiende a equilibrarse” (ibídem, p. 389).

En cambio, en los “países exportadores primarios en proceso de industrialización”, como la Argentina, la situación era distinta. La obtención de divisas no era automática porque el nivel de exportaciones no estaba vinculado con el nivel de la producción industrial. Además, sostenía que “esta falta de exportaciones industriales constituye un fenómeno crucial, del cual emerge gran cantidad de propiedades particulares de la economía argentina y de países similares. Su razón es la falta de adecuación de la estructura cambiaria a las peculiaridades de la estructura productiva”. En esas condiciones, la industria argentina podía subsistir solo gracias a la protección y necesitaría de varias décadas para que el proceso de ampliación del mercado, de crecimiento y de maduración del sector fuesen eliminando las desventajas iniciales de la industria y permitiera “ir bajando la distancia entre el dólar primario –en la Argentina, el pampeano– y el dólar industrial” (ibídem, pp. 390-391). Pero, para Diamand, para llegar a ese punto que todavía consideraba a la distancia de unas décadas, era necesario crecer, y para poder crecer había que exportar.

Para ser viable, la política económica nacional debía superar la tendencia crónica al desequilibrio externo. Además de las inversiones y las divisas, requería también una demanda suficiente para mantener funcionando a pleno la capacidad productiva. En suma, en una estructura productiva agroindustrial compleja y diversificada como la argentina, las condiciones de viabilidad de una política económica eran, por un lado, “la disponibilidad de fondos para la inversión e incentivos suficiente para el desarrollo de los rubros exportadores y sustitutivos de importancia. Por el otro tiene que haber una demanda suficiente en el mercado. Estas condiciones, a su vez, implican tanto un cierto techo como un cierto piso para la participación de los asalariados en el ingreso” (ibídem, p. 394).

Diamand encontraba cinco estrategias disponibles para solucionar el problema del sector externo (exportaciones industriales, sustitución de importaciones, incremento de las exportaciones tradicionales, uso de capitales extranjeros y política selectiva de importaciones) y proponía adoptar todas a la vez y en forma muy intensa. Con todo, el primer paso era estructurar un sistema de cambios exportadores industriales que reflejase el nivel real de los costos industriales. Existían muchas variables técnicas para hacerlo: tipos de cambio explícitos o a través de reintegros y otros estímulos, tal como él mismo, Schydrowsky y otros venían estudiando desde hacía años. Un criterio similar debía seguirse con ciertos cultivos regionales que no podían ser exportados con el dólar pampeano. El costo fiscal de esa promoción sería nulo, ya que la expansión económica aseguraría –a través del ensanchamiento de la base tributaria– los fondos necesarios. Como segundo paso, debía movilizarse enérgicamente la sustitución de importaciones a través de un régimen coherente de protección (como la racionalización del nomenclador arancelario) y promoción (por ejemplo, a través del poder de compra estatal), tratando de complementar la generación de divisas por vía de exportaciones industriales con el ahorro de divisas por vía de sustitución. Como tercer curso de acción, proponía la expansión de la producción agropecuaria tradicional a través de mayores incentivos a los productores y con impuestos a la tierra. En una línea coincidente con la propuesta de Prebisch o Ferrer, proponía que los capitales extranjeros debían ser considerados como un recurso de apoyo y respaldo a la ampliación de la capacidad exportadora, sustitutiva y de infraestructura. En tanto no se solucionase el problema del sector externo, el ingeniero proponía un quinto curso de acción: el uso selectivo de las divisas a través de un régimen de prioridades. Lo más importante en este aspecto era asegurarse de que las divisas no se gastasen en importaciones prescindibles o sustituibles (ibídem, pp. 405 y ss.).

Ubicados hacia finales de los años setenta, es necesario resaltar que la feroz experiencia de la vida en dictadura dejó recónditas secuelas en Diamand, quizá tan dolorosas como las de su juventud. Por un lado, la política aperturista de Martínez de Hoz lo obligó a interrumpir la experiencia acumulada por décadas en la fabricación y diseño de productos electrónicos en su empresa, y Tonomac se vio obligada a reconvertirse como una importadora de aparatos desde Taiwán, como la frase citada más arriba lo expresa. Además en 1978 falleció su padre, León Emanuel. Al firmar el acta de

defunción, el ingeniero notó un extraño temblor en su mano.<sup>67</sup> Fue el primer síntoma de la enfermedad de Parkinson, que lo llevaría a alejarse progresivamente de sus campos de acción en los siguientes lustros. La difícil situación de la empresa, la muerte de su padre, seguida de la de su madre dos años más tarde, y el inicio de una enfermedad irremediable sin dudas lo afectaron profundamente.

Años más tarde, rememoró en una entrevista que “la política llevada adelante por Martínez de Hoz fue la más coherente y la que más daño produjo, pero no fue la primera, antes ya hubo episodios de eficientismo de renovada agresividad” (Diamand, 2007 [1986], p. 96). Sus análisis sobre las políticas “clásicas” u “ortodoxas” le permitían trazar una genealogía de largo plazo tanto sobre las motivaciones como sobre los efectos de la apertura, desregulación y endeudamiento encarados desde 1976. Sin embargo, desde el mismo momento de su implementación, el ingeniero detectó que la dinámica macroeconómica estaba siendo alterada de manera estructural y dejaría una pesada herencia, por lo que comenzó a alertar sobre la imposibilidad del volver al modelo redistribucionista en el futuro, cuando el gobierno dictatorial estuviera otra vez fuera del escenario.

A poco del golpe de Estado, Diamand se manifestó en contra de las medidas “eficientistas” impulsadas desde el Ministerio de Economía y de la posibilidad de sostener el crecimiento en base a los capitales externos porque “aunque puedan constituir una ayuda deseable en períodos críticos, nunca pueden proveer una base para una expansión permanente ya que, tal como enseña la amarga experiencia, su huida brusca en cualquier momento puede sumir al país en una crisis de balanza de pagos más profunda que la que se quiso paliar con ellos” (Diamand, 1976, p. 106). En el debate entonces abierto por el gobierno sobre la necesidad de “racionalizar” la política arancelaria, si bien consideraba válida la necesidad de actualizar el esquema proteccionista, consideraba que la propuesta impulsada por Martínez de Hoz entrañaba varios “peligros”. El principal era el retorno de las doctrinas reprimarizadoras de la estructura productiva del país:

“El primero [de los peligros] es que se vuelva a imponer la corriente de pensamiento que, en vez de apuntar a las verdaderas deformaciones de la industrialización, identifique toda sobre-elevación de los precios industriales internos con respecto a los internacionales con la ineficiencia, creyéndose así que el camino hacia la eficiencia industrial pasa por una rápida y drástica rebaja de aranceles. Los resultados inevitables de esta acción serían una reducción de mercado interno y de las series de producción, el aumento de los costos fijos, el debilitamiento económico de la empresa, un nuevo período de incertidumbre, el desaliento a las inversiones y a la incorporación de tecnologías, e incluso la desaparición masiva de las empresas; en suma, un resultado exactamente opuesto al que se pretende lograr” (Diamand, 1977a, p. 46).

---

67 Lidia Diamand, comunicación personal, 1 de abril de 2021.

Según la caracterización de los programas de estabilización –que el ingeniero venía ensayando desde 1963– tras la adopción de la devaluación y una fuerte contracción monetaria para equilibrar el desbalance externo, seguía una “segunda fase” en la que la política ortodoxa buscaba captar divisas y recuperar la actividad económica atrayendo al capital extranjero. Diamand indicaba que el cálculo básico que realizaban los inversores extranjeros era la comparación del tipo de interés doméstico contra la combinación del nivel respectivo vigente en los mercados financieros globales y la devaluación del peso. Dado que la tasa internacional estaba fuera del control de las autoridades nacionales y se consideraba que el alza de la tasa local profundizaría los efectos recesivos, la única alternativa era atrasar el tipo de cambio para hacer más atractiva la llegada de la inversión extranjera.

Es evidente que la “tablita” de Martínez de Hoz respondía a esa situación, y dejaba planteado un “triple dilema” según la explicación que el propio Diamand había dado a mediados de 1980:

“El triple dilema causado por la necesidad de poner fin al aplazamiento del ajuste del tipo de cambio, de continuar fomentando la inversión extranjera y de mantener un nivel razonable de actividad sigue siendo evidente. De estos tres objetivos, dos pueden lograrse fácilmente. Pero lograr los tres al mismo tiempo sería extremadamente difícil, particularmente en el marco de las medidas de autocontrol impuestas por el actual gobierno.

Una cadena es tan fuerte como su eslabón más débil. El aplazamiento del ajuste en el tipo de cambio tendrá que ser terminado eventualmente, los incentivos a la inversión extranjera deben ser mantenidos, y por lo tanto la única variable de ajuste que queda es el nivel de actividad. Más tarde o más temprano el proceso conducirá inevitablemente a una nueva recesión, cuya severidad dependerá de la flexibilidad de las medidas económicas que se emplearán a partir de ahora” (cit. en Diamand y Naszewski, 1985, p. 250, trad. propia).

Esos argumentos fueron presentados en varios eventos internacionales, sobre todo después de desatada la crisis de deuda latinoamericana en agosto de 1982. Exactamente un año más tarde, Diamand participó de una reunión internacional sobre dicha problemática organizada por Miguel Wionczek en el Centro Tepoztlán, institución de investigación mexicana creada tres años antes por el mexicano Víctor Urquidi. En noviembre, intervino en otra conferencia internacional sobre “Modelos de cambio político y económico en América Latina” en la Universidad Vanderbilt de la ciudad de Nashville en Estados Unidos, entre cuyos participantes también estuvieron David Felix, Schydrowsky, O'Donnell, y otros destacados investigadores provenientes de todo el continente americano.

El trabajo en México contó con la colaboración de Daniel Naszewski, quien posiblemente elaboró el detallado análisis del proceso de explosivo endeudamiento

seguido entre 1976 y 1983 que allí se encuentra. El enfoque más general recuperaba la mirada de Diamand respecto de la inevitabilidad del endeudamiento como forma de mantener (efímeramente) en funcionamiento a la economía frente a la restricción externa, aunque la exposición sostenía la idea de que la política aperturista había ido esta vez demasiado lejos. Los niveles, a todas luces excesivos, del endeudamiento hacían sospechar a Diamand de que enfrentar los compromisos externos durante los siguientes años sería una tarea demasiado pesada para una economía que además había visto menguadas sus potencias productivas. En este sentido, es una lectura que complementa y complejiza la de aquellos que debaten los objetivos y resultados “refundacionales” del autodenominado “Proceso de Reorganización Nacional” (Vezzetti, 2002).

La exposición en Vanderbilt resumió sus estudios previos y procuró dar una visión general de los problemas económicos y políticos de la Argentina desde el fin de la Segunda Guerra Mundial hasta la recuperación del régimen democrático.<sup>68</sup> Diamand tituló su participación como “Overcoming Argentina’s Stop-and-Go Economic Cycles” y recuperó, desde sus primeros trabajos de crítica al FMI y sus programas, los problemas de las EPD, la recurrencia de la “inflación cambiaria” y el endeudamiento, hasta la dinámica pendular de la política económica y su propuesta para solucionar las limitaciones basada en la recuperación industrial y agropecuaria, el crecimiento de sus exportaciones, el control de cambios y del sistema financiero, etc.

Nuevamente reconoció que la dinámica pendular y de stop & go que había descrito en 1977 podía resultar “demasiado optimista” tras la aplicación del programa de Martínez de Hoz, y puntualizaba que “el cambio de la situación mundial y la inusitada intensidad del último ciclo de endeudamiento introdujeron cambios cuantitativos en la situación que ni siquiera permiten que continúe el acostumbrado péndulo”. La situación que debía enfrentar el nuevo gobierno radical, encabezado por Raúl Alfonsín y de entrada claramente identificado con la “corriente popular”, era inédita, en tanto carecía de margen de maniobra inicial. Diamand lanzaba una advertencia preclara:

“Por el momento, el péndulo se acabó. Trabada la política expansiva popular por la falta de reservas y la política expansiva ortodoxa por la imposibilidad de endeudamiento ulterior, quedan únicamente dos alternativas. O la Argentina queda condenada a una permanente recesión, con consecuencias sociales y políticas que pueden llegar a límites imprevisibles, o aprenderá finalmente a superar la restricción externa que limita el crecimiento de su economía” (Diamand 1984, p. 25).

---

68 La conferencia de Diamand fue publicada en 1986 por los organizadores del evento, Jonathan Hartlyn y Samuel A. Morley. Al año siguiente el trabajo fue incluido en una selección de quince ensayos reunidos por la Comisión Económica del Congreso de los Estados Unidos sobre los problemas del desarrollo económico y la deuda en América Latina; cfr. Hartlyn y Morley (1986) y United States Congressional Joint Economic Committee (1987). La versión en español del trabajo apareció publicada por el CERES en 1984, que es la que citamos aquí.

O'Donnell realizó el comentario al trabajo de Diamand en Vanderbilt, y comenzó diciendo que hacía muchos años que era una figura intelectual que admiraba por “su claridad conceptual, su coraje y la creatividad que ha utilizado para señalar las especificidades cruciales de los países latinoamericanos y en particular de la Argentina”, a la vez que lamentaba que hasta entonces había estado “predicando en el desierto”. El destacado politólogo encontraba “muy convincente” el análisis de Diamand acerca de las “espirales suicidas” de las cuatro décadas en el país, así como muy bien explicada la interacción entre “economía” e “ideas, ideologías y percepciones”. Si bien definida como “útil” la caracterización de la “Estructura Productiva Desequilibrada”, dudaba de si no se trataba de un concepto “demasiado argentino” y su generalización era de difícil aplicación en otros casos. Por ello, O'Donnell propuso que las ideas del ingeniero podían enriquecerse mediante la incorporación de dos “herramientas”: el estudio comparativo con otros países latinoamericanos y la incorporación de una dimensión específicamente política de análisis. En este sentido, proponía llevar más lejos la interpretación original. Adelantaba como hipótesis la ocurrencia de “una especie de aprendizaje colectivo perverso” frente al péndulo de las políticas descripto por Diamand. Partiendo de la “microrracionalidad de los actores económicos” se podía pensar que, al implementarse un programa “liberal” o “populista”, cada uno de ellos ajustaba su comportamiento en función del fracaso (esperado). Esta especie de “dilema del prisionero” de las expectativas económicas conducía finalmente al resultado anticipado, frustrando cada estrategia de forma ineludible. Frente a esto, O'Donnell anhelaba que el nuevo gobierno democrático encontrara un “punto de convergencia” con las propuestas de Diamand, para superar finalmente la dinámica destructiva pendular.<sup>69</sup> O'Donnell terminaba “rindiendo tributo” a Diamand, quien “nunca se ha rehusado a ofrecer soluciones creativas y desafiantes a las contiendas económicas que han plagado a la Argentina. Esta actitud en los años oscuros que con ilusión han terminado requirió no solo de valor intelectual sino asimismo personal” (O'Donnell, 1986, pp. 356-359, trad. propia).

Durante los años ochenta, la actividad intelectual de Diamand mermó, pero no así su presencia pública. En 1983 formó parte del grupo de asesores económicos de Ítalo Luder, candidato a la presidencia por el Justicialismo, aunque no era miembro orgánico del partido.<sup>70</sup> Tras la elección que dio la victoria a Alfonsín, Diamand comenzó a fungir como representante y líder intelectual del Movimiento Industrial Nacional

---

69 Otras cuestiones donde O'Donnell señalaba la posibilidad de ampliar el análisis de las estrategias políticas que se podían derivar del esquema de Diamand eran las referidas a la efectiva capacidad de los elencos burocráticos, muy debilitados y desmoralizados después de la experiencia autoritaria y la forma de romper el poder de veto de los terratenientes pampeanos para avanzar con una reforma agraria, o por lo menos con una reforma fiscal que gravara progresivamente su producción, dada su “influencia social, cultural y política”.

70 Se pueden ver algunos aspectos de la propuesta de política económica que por entonces sostenía Diamand en la conferencia que dictó el 9 de junio de 1983, convocado a participar como “empresario independiente” en una mesa redonda organizada por el Centro Argentino de Estudios Tributarios (Diamand, 1983).



(MNI), fracción de la Unión Industrial Argentina donde participaban empresarios desarrollistas, peronistas y de otras orientaciones opuestas a los sectores liberales más tradicionales (congregados en el Movimiento Industrial Argentino, MIA). La actividad desplegada como dirigente de la UIA, donde ocupó la titularidad de la Comisión de Economía (y también, aunque en menor medida, como presidente de la CADIE), lo ubicó como un portavoz destacado de algunas posiciones progresistas de la clase empresaria –ciertamente, no la dominante–, y como tal era reconocido y entrevistado de manera cotidiana por los medios de comunicación. Durante toda la década tuvo una destacada presencia en la prensa.

Desde ese lugar en el MIN, Diamand fue uno de los representantes de la UIA en la “mesa de concertación” que el gobierno radical impulsó en 1984 y que condujo a la firma de un acuerdo entre los sectores patronales y el sindicalismo representado por la CGT en torno a los retos y alternativas que enfrentaba la economía (Curia, 2011). El llamado “documento de los 20 puntos” tuvo, de todos modos, una experiencia efímera ya que la dinámica política –en particular el cambio de Bernardo Grinspun por Juan Sourrouille en el Ministerio de Economía y el lanzamiento del Plan Austral en junio de 1985– horadó el principio de acuerdo entre ambas posiciones.

Unas semanas antes, Diamand había fundado el CERE, Centro de Estudios de la Realidad Económica, que repetía los argumentos que habían inspirado las iniciativas similares previas (CERA, CEI) y en este caso señalaba el objetivo de articular las ideas de “distintos exponentes del pensamiento nacional” en una “doctrina común” que pudiera servir para contrarrestar la influencia del “pensamiento tradicional” basado en la doctrina neoclásica. Con ese fin, expresaba que el CERE “orientará su labor institucional organizando conferencias y seminarios, proveyendo un foro para los debates, publicando y difundiendo trabajos y promoviendo todo otro tipo de actividades conducentes a la finalidad propuesta”.<sup>71</sup>

En el terreno estrictamente académico –además de la reformulación ya aludida sobre las ideas del “péndulo” político–, Diamand en estos años comenzó a publicar diversos escritos pero en coautoría, marcando una diferencia con su modo de trabajo individual de las dos décadas anteriores. Por ejemplo, en 1988 un aporte novedoso fue la formalización de sus ideas económicas.<sup>72</sup> En un artículo realizado con Norberto Crovetto, y bajo la inspiración explícita de los modelos keynesianos de doble brecha de Edmar Bacha (economista brasileño que había realizado su maestría y doctorado en Yale y que por entonces fungía como destacado funcionario en su país), procuraron expresar matemáticamente el funcionamiento de la EPD para explicar la restricción externa, la aparición de la inflación cambiaria, el papel del capital extranjero y las posibilidades

---

71 Marcelo Diamand, “¿Qué es el CERE?”, abril de 1985, FDMD-AESIAL.

72 Asimismo, en 1989 Diamand comenzó a elaborar con los hermanos Enrique y Roberto Herrscher un “modelo morfogenético” de la Argentina, a fin de “destacar la intrincada red de relaciones de rasgos culturales, características sociológicas y variables económicas que dificultan que una sociedad relativamente avanzada haga pleno uso de sus recursos y resuelva sus paralizantes problemas” (Herrscher, Herrscher y Diamand, 1992, p. 37, trad. propia).

de romper con el “círculo vicioso” de la industrialización mercadointernista mediante la promoción de sus exportaciones. En particular, las modificaciones que introducían al modelo de Bacha eran, por un lado, la consideración de la disparidad de los precios internos frente a los internacionales como una “característica estructural” y el papel del capital extranjero y los efectos de sus movimientos, por otro. Como resultado de esto, consideraban que su modelo era “más dinámico, está más ligado a factores institucionales y políticos y por ello es más inestable e impredecible [sic] de lo que aparece en el trabajo de Bacha” (Diamand y Crovetto, 1988, p. 4).<sup>73</sup>

Por otra parte, hacia 1987 y como había sucedido en 1983, cuando se perfilaron las precandidaturas del peronismo para las siguientes elecciones presidenciales, Diamand fue convocado al equipo de asesores económicos de Carlos Menem, quien tenía como uno de sus lemas la necesidad de relanzar “la revolución productiva”. Los principales referentes del equipo eran, además del propio Diamand, Curia, Di Tella, Rodolfo Frigeri, Roberto Lavagna y Domingo Cavallo. Según recuerda Curia (2011, p. 101), los debates y disputas por la “orientación estratégica” del candidato se daban fundamentalmente “entre la dupla Cavallo-Di Tella y la dupla Diamand-Curia”. La propuesta de este segundo grupo (conformado por 24 economistas) fue el libro *Desarrollo con justicia*, aparecido a principios de 1989. Dentro de los cinco frentes de actuación allí planteados, “Diamand cumplió un papel particularmente gravitante” en el dedicado a la “política de la producción” (ibídem, p. 102). En una entrevista de la época que lo presentaba como “uno de los economistas que seguramente influirán en el posible gabinete de Menem”, Diamand puntualizó que “los matices más importantes” entre su propuesta y la de Cavallo se encontraban en la prioridad que cada uno daba al sector industrial (Diamand, 1989b). El candidato justicialista ganó las elecciones pero, tras fijarse el nuevo rumbo económico, resultó evidente que la propuesta de “apertura heterodoxa” del ingeniero había caído nuevamente en saco roto.

En el contexto de inicio del modelo de convertibilidad, Diamand sostuvo que la EPD seguía siendo un concepto de la relevancia para entender la dinámica Argentina, aunque los ciclos típicos de las décadas de la industrialización habían desaparecido en la década de 1980. En 1991 se refirió al sistema educativo y a la necesidad de “desarrollar un pensamiento sistemático” sobre la realidad nacional en la universidad, en vez de repetir conceptos importados:

“Vale la creatividad propia. En los países menos desarrollados tenemos la tendencia de copiar a los más adelantados. Se produce una permanente disociación entre la teoría y la realidad que hace que lo que se aprende en las facultades se vuelva irrelevante”.<sup>74</sup>

---

73 Recientemente Crovetto (2014, p. 39) volvió sobre ese trabajo para “agregar un marco analítico más general y actualizar ciertos aspectos de la propuesta de política económica desarrollada en el trabajo”.

74 “Qué universidad quiere la empresa”, Clarín, jueves 26 de septiembre de 1991, p. 41.

Al mismo tiempo, al recapitular lo sucedido tras la última dictadura, encontraba, por un lado, que los incentivos a las exportaciones industriales –a pesar de su comportamiento errático– habían mostrado cierta efectividad. Sumado a la sustitución de nuevas materias primas industriales y el estancamiento económico, la demanda de importaciones se vio debilitada, lo que había permitido revertir el crónico déficit externo. Sin embargo, la situación no mejoró sino que “este problema estructural fue reemplazado por otros, tanto más graves”. El creciente endeudamiento llevó a magnitudes “directamente imposibles de pagar en divisas dadas nuestras limitaciones”, que no solo presionaban sobre el balance comercial sino que además pesaban gravemente sobre las finanzas públicas (Diamand, 1992, p. 202). La deuda se había convertido en la principal limitación al crecimiento, tal como había alertado desde la época en que Martínez de Hoz todavía estaba en el poder.

Señalaba además que, en el contexto de profundo endeudamiento, las “condicionalidades” de los organismos financieros internacionales habían comenzado a exigir “cambios estructurales” que incorporaban la exigencia de una mayor apertura económica. Sin embargo, señalaba Diamand que la implementación de ese tipo de medidas no se estaba traduciendo en una mayor eficiencia (según lo argumentado) sino en una profunda desarticulación productiva y la masiva quiebra de empresas. Precocemente –y como antes había hecho con la política económica de la dictadura de 1976–, Diamand advirtió el resultado negativo que tendría la nueva estrategia en términos del retroceso estructural de la industria nacional:

“Sería de esperar que a medida que crezca la cantidad de empresas que, en vez de volverse más eficientes en el marco de la apertura en curso, van desapareciendo, la implementación de estas aperturas fuera revisada. En cambio, las políticas suelen ser defendidas con el argumento de que esta desaparición de actividades demuestra un éxito en la búsqueda de eficiencia. A esta conclusión que puede resultar sorprendente se llega mediante un cambio sutil del significado de la palabra ‘eficiencia’. En vez de denotar una capacidad de producir mejor y más barato, el término pasa a referirse al aumento de eficiencia de asignación de recursos, presuntamente obtenido gracias a la desaparición de aquellas actividades que no gozan de ventajas comparativas” (ibídem, p. 204).

Poco antes, en septiembre de 1991, la UIA había creado una fundación en su seno, de la cual Diamand fue elegido presidente del Consejo Académico. Según expresó en su inauguración, la nueva institución tenía como objetivo funcionar como un “catalizador”, a fin de desplegar “un esquema integral y coherente de análisis y acción” que permitiera finalmente “destrabar nuestra industrialización”.<sup>75</sup> A partir de 1992 la

---

75 “Discurso pronunciado por el Ing. Diamand el 10/09/1991 a raíz de la inauguración de la Fundación Unión Industrial Argentina”, p. 3, FDMD-AESIAL.

fundación, persiguiendo ese objetivo, publicó muchos y profundos trabajos sobre las características y problemas del sector industrial argentino.<sup>76</sup> Durante los siguientes años, Diamand editó, junto con Hugo Nochteff y otros autores, una colección de “cuadernos” donde abordaban “problemáticas más o menos permanentes de la economía argentina”. Según Curia (2011), Diamand procuró ir delineando una crítica a la convertibilidad desde los contornos hacia el centro, hasta llegar a plantear abiertamente en 1996 que debía abandonarse la paridad cambiaria y la política que la sustentaba. En abril de 1999 se reunieron varios de esos trabajos en el libro *La economía argentina actual: problemas y lineamientos de políticas para superarlos*. Es posible que el epílogo escrito para cerrar este volumen fuera el último texto publicado por el ingeniero.

Allí, haciendo ejercicio de una gran coherencia, Diamand sostuvo argumentos similares a los que lo habían impulsado a estudiar teoría económica treinta y cinco años antes, como las características especiales de la estructura productiva nacional, el “divorcio” entre las ideas económicas y la realidad, la oscilación de la política económica, la ineficacia y menosprecio del fomento a la industria, la “falsa antinomia” entre recursos naturales y desarrollo industrial, o entre industria y servicios, entre otros. Los objetivos fundamentales de su propuesta eran alcanzar el “crecimiento sustentable, el pleno empleo [...] y la equidad distributiva”, para lo cual era necesario apartarse tanto de los “valores éticos” como de las propuestas de política económica derivadas del pensamiento “ortodoxo” o “neoliberal”, dominante en el mundo desde mediados de los años setenta. Por el contrario, llamaba a impulsar “el dinamismo industrial, que fue –y sigue siendo– el eje principal del crecimiento y de aumento de la productividad en el largo plazo” (Diamand y Nochteff, 1999, pp. 342 y 345).

El análisis partía de analizar la evolución de la Argentina moderna frente a los cambios en el sistema internacional en el largo plazo. Diamand y Nochteff distinguían un primer período que iba desde mediados del siglo XIX, que había sido golpeado con la crisis de 1930 y definitivamente abandonado con la Segunda Guerra Mundial. Los siguientes treinta años (“dorados”) estuvieron caracterizados por el crecimiento acelerado, las políticas keynesianas y el Estado de Bienestar. Señalaban que, en ese período, “la mejora del bienestar en nuestro país –uniendo bajo este concepto el crecimiento, los niveles de empleo y la distribución progresiva– fue notable en términos absolutos, pero no en términos relativos a otras economías ni tampoco a sus potencialidades” (ibídem, p. 346). Finalmente la última etapa, de la llamada “globalización”, había iniciado a mediados en la década de 1970 y sus resultados habían sido beneficiosos solo para un pequeño grupo de países. Por el contrario, la Argentina se ubicaba dentro de los que habían tenido un pobre desempeño, ya que “desde mediados de los setenta retrocedió en prácticamente

---

76 Algunos de los destacados economistas que participaron de las reuniones del Consejo Académico (junto con empresarios ligados a la UIA) y colaboraron con la elaboración de diagnósticos y propuestas fueron Eduardo Curia, Aldo Ferrer, José María Fanelli, Roberto Frenkel, Jorge Gaggero, Daniel Heymann, Jorge Katz, Bernardo Kosacoff, Roberto Lavagna, José Luis Machinea, Alfredo Monza y Héctor Valle (Diamand y Nochteff, 1999, p. 19).

todos los aspectos económicos y sociales” (ibídem, p. 353).

Admitían que el aspecto más positivo del “shock institucional neoliberal de los noventa” había sido la estabilidad monetaria y cambiaria que trajo aparejada y, en menor medida, un débil crecimiento económico. Sin embargo, estos eran resultados precarios ya que se había agudizado la vulnerabilidad externa, a la vez que “continuaron o se agravaron los fenómenos de desindustrialización, sobreendeudamiento, desarticulación productiva, concentración, regulación deficiente, empeoramiento de la distribución del ingreso y –sobre todo– desempleo” (ibídem, p. 353). En ese sentido alertaban que sostener la convertibilidad para garantizar la estabilidad de precios (y el esquema de precios relativos cristalizados) terminaría en inflación, en recesión o en ambas; mientras la combinación de tributación regresiva y creciente endeudamiento, además de actuar contra una mejor distribución del ingreso, también llevaría a desequilibrios externos insostenibles. Como en una versión argentina de la maldición de Casandra, las alertas de Diamand no fueron atendidas. El régimen de paridad cambiaria se mantuvo incólume y dos años más tarde los peores vaticinios se cumplieron a cabalidad.

El texto culminaba con un detallado programa de reformas macro, meso y microeconómico, recordando que la política económica debía maximizar el margen de acción nacional frente al contexto internacional como crear “amortiguadores” frente a la inestabilidad causada por la globalización financiera. Se debía aprender de la experiencia histórica, pero mirando hacia el futuro y sin caer en los preconceptos del pasado:

“Ni los mercados en el sentido sobresimplificado e idealizado en el que los concibe la ortodoxia ni el Estado centralizado y pretendidamente omnisciente pueden resolver los problemas de las sociedades complejas del siglo XXI. Lo que se requiere son sistemas de cooperación y regulación sociales y descentralizados que formen los consensos básicos para la acción económica y social” (ibídem, p. 358).

Tras una larga lucha contra el Parkinson, Marcelo Diamand falleció el 20 de junio de 2007 en la ciudad que lo había acogido 60 años antes, después de padecer los horrores del exilio y la guerra en Europa. Muchos coincidieron en señalar que se estaba despidiendo al “principal ideólogo del sector fabril desarrollista” de la Argentina.<sup>77</sup> De alguna manera, sus ideas estuvieron presentes en los debates tanto académicos como políticos que se dieron en el país sobre la determinación del nivel del tipo de cambio en los

---

77 Marcelo Zlotogwiazda, “Marcelo Diamand, el industrialista que defendía el tipo de cambio alto”. Página/12, sábado 23 de junio de 2007: <https://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-87028-2007-06-23.html>.

primeros lustros del nuevo siglo.<sup>78</sup> Más allá del tiempo y los profundos cambios transitados por la economía mundial y nacional desde los años sesenta, la herencia perenne de sus ideas es que permiten identificar el fraude de quienes ofrecen soluciones fáciles (mediante el endeudamiento externo) o incompletas (cualquier estrategia que deje de lado la industrialización), iluminando en contraste el arduo camino a recorrer para alcanzar el pleno desarrollo de las fuerzas productivas y el bienestar social de la Nación.

---

78 En 2003 el destacado ingeniero agrónomo Horacio Giberti había recurrido a las ideas de Diamand para defender la imposición de retenciones a las exportaciones pampeanas, que en la práctica tenía que ver con el funcionamiento de un esquema de tipos de cambio múltiple (Giberti, 2009). De hecho, en 2009, exactamente un año después del fallecimiento de Diamand, se estaba discutiendo en el Congreso Nacional la posibilidad de implementar “retenciones móviles” a la exportación de semillas oleaginosas. Aldo Ferrer fue invitado a exponer como especialista en la Cámara de Diputados, y el único nombre que citó explícitamente en esa ocasión fue el del “gran economista Marcelo Diamand” para defender el proyecto oficial desde la noción de la EPD (“Aprender a escuchar”, Cash, domingo 6 de julio de 2008, p. 2).

## Reflexiones finales

Marcelo Diamand tuvo una obsesión a lo largo de su vida intelectual y política: configurar un programa de política económica que contuviera los elementos fundamentales para romper con el lento crecimiento que padecía la economía argentina desde finales de los años cuarenta. Más allá de las críticas lanzadas contra el “agotamiento” de la estrategia sustitutiva original, consideraba –como parte importante de los economistas nacionales de la segunda posguerra– que las condiciones para que la Argentina pasara a pertenecer al club de los países más desarrollados se hallaban efectivamente presentes. Por tal motivo, desplegó un discurso novedoso dentro del debate acerca de las estrategias económicas del momento, centrado en el fomento de las exportaciones industriales, y se ubicó como una figura clave dentro del consenso que pretendía consolidar la expansión argentina por esa nueva y vigorosa senda.

En ese sentido, no dejaba de señalar la necesidad conjunta de expandir la producción agropecuaria y de continuar avanzando con la sustitución de importaciones en las ramas manufactureras que permitieran ahorrar divisas sin afectar la eficiencia global. Pero su propuesta de desarrollo estaba centrada en lograr una industrialización de mayor escala como único medio de modernizar las estructuras económicas y sociales del país, y garantizar su base de sustentación en el tiempo sin depender de factores exógenos. Adoptar cualquier otra alternativa –como seguir una especialización centrada en la producción con ventajas comparativas estáticas o confiar en el endeudamiento externo como solución al faltante crónico de divisas– solo sería inconducente o fugaz.

A tal fin, Diamand introdujo la noción de “Estructura Productiva Desequilibrada”, que reconocía la coexistencia de dos sectores con productividades y precios relativos diferentes. Dado que el tipo de cambio se fijaba en función de los costos y precios del sector exportador, el sector industrial, de menor productividad, quedaba en desventaja frente a la competencia extranjera y solo podía sobrevivir con alta protección. Su propuesta para superar la EPD implicaba equiparar la situación de las importaciones con la de las exportaciones a través de tipos de cambios diferenciales, posibilitando que sectores de menor productividad relativa pudiesen alcanzar los mercados externos. Como explicitó el ingeniero en 1977 en su debate con Sturzenegger, el concepto no partía de un precepto normativo sino que era derivado de un análisis realista (o positivo) sobre “las características no convencionales de la estructura productiva argentina” y de la necesidad de dar respuesta a sus restricciones fundamentales. En este sentido, Diamand era pleno heredero del programa cepalino de investigación económica, que consideraba insuficientes las explicaciones de la economía convencional (neoclásica en primer lugar, pero también la keynesiana o marxista) para entender los rasgos estructurales y el funcionamiento de la economía argentina y latinoamericana.

El marco analítico y sus propuestas de política económica tenían fuertes lazos con las ideas sobre el desarrollo de la década del sesenta. La inspiración, en muchos sentidos y reconocidamente, provenía de Prebisch y Kaldor, por lo que se puede ubicar a la original propuesta de Diamand en el cruce estructuralista-postkeynesiano. Por ejemplo,

la “inflación cambiaria” puede pensarse como un miembro de la familia de modelos de “inflación estructural” y su objetivo es similar al que reconoció el propio Julio Olivera, quien buscaba desplegar una interpretación complementaria (no necesariamente alternativa) a la de cuño monetarista. Es decir, para Diamand no toda inflación era necesariamente de origen cambiario, pero consideraba importante señalar un mecanismo inflacionario particular que –en su opinión– no era debidamente reconocido por la teoría dominante. Por otra parte, más allá de la innegable vinculación de la EPD con los modelos de stop & go de su época, el concepto tiene lazos evidentes con la “heterogeneidad estructural”, interpretación que Aníbal Pinto desplegó desde la CEPAL en la segunda mitad de los años sesenta (aunque no haya referencias explícitas del ingeniero al respecto). Más en general, la discusión sobre las disparidades en las productividades sectoriales y la derivación de una política proteccionista tienen larga filiación en pensadores industrialistas: desde Friedrich List y Henry Carey en el siglo XIX, pasando por el rumano Mihail Manoilescu y Prebisch en las décadas del treinta al cincuenta, hasta el punto en que Diamand la recibió y reformuló en sus análisis contemporáneos a los modelos de “doble brecha” y la posterior discusión sobre la “enfermedad holandesa”. El desdoblamiento del tipo de cambio –política que ha quedado directamente asociada a la prédica del ingeniero– con el fin de adecuar la estructura interna de costos industriales a la estructura externa de precios relativos era una propuesta, como se dijo, planteada por Lord Kaldor en primer lugar.

Al mismo tiempo, estas ideas confluyeron en una efímera experiencia de gestión pública hacia 1970 cuando Ferrer, Diamand y Sabato aplicaron la política de Compre Nacional y de “apertura del paquete tecnológico” a casos concretos de obras públicas, para impulsar luego una ley más amplia de apoyo a las empresas de capital nacional, incluso de ingeniería. También se intentaron aplicar políticas –que no fueron sostenidas luego– para superar una industrialización orientada exclusivamente hacia el mercado interno. Diamand buscaba romper el “círculo vicioso” de baja productividad y demanda altamente elástica de recursos externos, lo que trababa la expansión autosostenida del sector manufacturero. En el plano tecnológico en particular, Ferrer y Diamand incorporaron una nueva dimensión a lo planteado por Sabato, enfatizando las cuestiones macroeconómicas en sus propuestas de política económica. Esa acción resultó clave para que ellos se abocaran a explicitar sus ideas sobre la tecnología en los años inmediatamente posteriores, sin abandonar su concepción económica más general y extendiendo sus observaciones al conjunto de los países latinoamericanos. Diamand adicionó esta problemática a la extensa práctica que poseía como profesor universitario y como destacado empresario del ramo electrónico al frente de la recordada Tonomac.

En consecuencia, la riqueza de la propuesta de Diamand provino de su múltiple inserción en la vida económica e intelectual del país, ya que de una u otra forma fue un actor con presencia importante en los tres ejes del afamado “triángulo” de Sabato: en los años cincuenta pudo observar los problemas del quehacer científico “con mayúscula” gracias a su participación en la docencia y la investigación universitaria; por otra parte, también tuvo una destacada experiencia empresarial en el sector productivo y



como representante de los fabricantes electrónicos del país (como también del sector industrial en sí); en tercer lugar, hizo un breve pero intenso ejercicio de construcción de política económica durante la gestión ministerial de Ferrer, además de otras asesorías o participaciones más acotadas en ese campo a lo largo de su trayectoria pública.

Esas perspectivas se conjugaron con el contexto de los primeros años setenta, en que las discusiones económicas sobre la dependencia tecnológica se encontraban en auge, tanto en Argentina como en el resto del continente. Diamand tomó esta preocupación y la reinterpretó en su esquema de análisis de las “Estructuras Productivas Desequilibradas”. En ese marco, la restricción externa ocasionada por una industrialización “incompleta” del país solo podía superarse si se lograba desarrollar un sistema de innovación autónomo, que permitiera sustituir finalmente los avances tecnológicos del extranjero. Una vez más, el eje de su propuesta ponía el acento en la necesidad de modificar la política económica, la que hasta entonces había carecido de una visión integral y estratégica de los problemas de la industrialización. Mas aún, debe notarse la agudeza de su percepción sobre estas cuestiones, cuando a comienzos de 1975 advirtió que repensar el sistema de protección era una condición ineludible para cualquiera, “salvo que pretenda eliminar la industria que quiere tecnificar” (Diamand, 1976, p. 14). A poco de iniciada la última dictadura cívico-militar, Diamand retomó sus planteamientos sobre la cambiante dinámica de la política económica nacional, y aportó una visión enriquecedora al debate sobre el “péndulo político” que había transitado el país durante las décadas previas. En la discusión sobre el problema del poder (o, mejor dicho, a su falta) que alegaban “liberales” y “populistas” –las dos tendencias principales en pugna–, Diamand señaló que el origen de sus errores y limitaciones se debía buscar en el plano económico, no en el político. Al tejer el nexo entre la dinámica (económica) del stop & go y la dinámica (social) del “empate hegemónico”, se opuso a una lectura exclusivamente politicista del proceso de inestabilidad institucional que había caracterizado a la sociedad argentina desde el primer peronismo en adelante. El secreto de la dinámica política (el “péndulo”) debía buscarse en la economía. Ya desde 1977 Guillermo O’Donnell había reconocido el calibre de esa contribución, y Diamand dio nueva muestra de la potencia de su interpretación cuando señaló –incluso desde antes de la recuperación democrática– que los cambios estructurales y las condiciones que dejaba en herencia la dictadura detendrían el “péndulo” de allí en más: la implementación de una “política expansiva popular” había quedado del todo imposibilitada. Con este marco analítico Diamand puso en evidencia el efectivo cambio “refundacional” conquistado por los golpistas del 24 de marzo de 1976, habilitando una reinterpretación crítica de esa atroz experiencia de gobierno. Más tarde identificó basamentos análogos en el “modelo” de convertibilidad.

A principios de los años ochenta, el triple núcleo de su aporte intelectual (EPD, dependencia tecnológica y “péndulo político”) ya estaba completamente desplegado. En las décadas siguientes el ingeniero mantuvo todavía una presencia destacada, aunque declinante, en la arena de debate público nacional. La lucha contra una enfermedad incurable y el tesón con que sostuvo la coherencia de su pensamiento lo fueron marginando cada vez más. La emergencia de un nuevo orden económico y el cambio

en la ideología dominante, en Argentina, Latinoamérica y el mundo, hicieron que el desarrollo industrial dejara de ser el eje ordenador de la vida social del país y concedieron cada vez menos espacio a propuestas como la de Diamand y de otros muchos pensadores de su generación.

Desde los años sesenta hasta hoy los conceptos y propuestas de Diamand han sido tanto defendidas como criticadas desde diversas posiciones, en Argentina pero también fuera del país, dando cuenta de la cabal aportación de sus contribuciones al pensamiento económico. Con todo, es innegable que esas ideas fueron hijas de su tiempo. El mundo en que se pensó y discutió la EPD, la “inflación cambiaria” o el “péndulo político” no es el nuestro. Muchas de las características de la economía nacional y global que trasuntan su mirada no se sostienen en la actualidad y por ello sus propuestas no son mecánicamente transferibles hasta hoy. Las características del sector agropecuario, las potencialidades competitivas de la industria nacional, la inestabilidad financiera asociada a la inusitada circulación global de capitales o la modificación del sistema comercial y productivo tras el ascenso de nuevos actores de peso son algunos elementos que impiden esa traslación. Con todo, tampoco puede pasarse por alto que en Argentina, como en el resto de los países latinoamericanos, la modificación de la orientación macroeconómica de las últimas décadas condujo a un pronunciado proceso de pérdida de capacidades productivas y tecnológicas autónomas que implicó un creciente rezago en casi toda comparación económica internacional. En ese sentido, la vocación por el desarrollo soberano y el bienestar social que caracterizó a las penetrantes ideas de Marcelo Diamand sigue plenamente vigente, tanto como esas ideas conforman una valiosa bitácora a la hora de pensar alternativas superadoras del atraso; un desafío del presente que es más imperioso y urgente que en su propio día.

## Bibliografía citada

- Babini, N. (1997). La llegada de la computadora a la Argentina. *Llull: Revista de la Sociedad Española de Historia de las Ciencias y de las Técnicas*, 20(39), pp. 465-490. Obtenido de <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/836702.pdf>.
- Belozercovsky, Norberto (1970). Asignación de recursos y exportaciones no tradicionales: una evaluación. *Económica*, 16(1), pp. 3-19. Obtenido de <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/8996>.
- Berdichevsky, C. (2006). The Beginning of Computer Science in Argentina: Clementina (1961-1966). En J. Impagliazzo (ed.), *History of Computing and Education 2* (pp. 203-215). Boston: Springer.
- Berlinski, J. y Schydlosky, D. (1982). Incentive Policies and Economic Development: Argentina. En B. Balassa (ed.), *Development Strategies in Semi-industrial Economies* (pp. 83-122). Baltimore: World Bank-Johns Hopkins University Press.
- Blattberg Blumstein, R. (2003). *Like Leaves in the Wind*. Portland: Vallentine Mitchell.
- Braun, O. y Joy, L. (1968). A Model of Economic Stagnation - A Case Study of the Argentine Economy. *The Economic Journal*, 78(312), pp. 868-887.
- CEPAL (1964). *El comercio internacional y el desarrollo de América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica. Obtenido de <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/1926>.
- Chena, P., Crovetto, N. y Panigo, D. (coords.) (2011). *Ensayos en honor a Marcelo Diamand. Las raíces del nuevo modelo de desarrollo argentino y del pensamiento económico nacional*. Buenos Aires: Miño y Dávila, UNM, CEIL-PIETTE.
- Ciancaglini, H. (2009). La computadora electrónica CEFIBA. En J. Aguirre y R. Carnota (comps.), *Historia de la informática en Latinoamérica y el Caribe: investigaciones y testimonios* (pp. 99-108). Río Cuarto: Universidad Nacional de Río Cuarto.
- Ciapuscio, H. (comp.) (1994). *Repensando la política tecnológica. Homenaje a Jorge A. Sabato*. Buenos Aires: Ediciones Nueva Visión.
- Cinco años del Instituto de Cálculo de la Universidad de Buenos Aires. Entrevista a Manuel Sadosky. (1972). *Ciencia Nueva*, 3(17), 13-20. Obtenido de: <http://www.politicasci.net/images/ciencianueva/CIENCIANUEVA17.pdf>.
- Consejo Nacional de Ciencia y Técnica (CONACYT). (1971). *Potencial Científico y Técnico Nacional. Encuesta a Institutos de Investigación*. Buenos Aires: Secretaría del CONACYT.
- Crespo, E. y Lazzarini, A. (2015). A Reinterpretation of the 'Unbalanced Productive Structures'. En M. Garcia-Molina y H.-M. Trautwein (eds.), *Peripheral Visions of Economic Development* (pp. 138-156). Londres: Routledge.
- Crovetto, N. (2014). Adenda al artículo "La estructura productiva desequilibrada y la doble brecha". *Entrelíneas de la Política Económica*, 7(38), 39-44. Obtenido de: <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/35748>.
- Curia, E. (2011). Diamand, la Unión Industrial y demás... a la luz de mi experiencia personal. En P. Chena, N. Crovetto y D. Panigo (coords.), *Ensayos en honor a Marcelo Diamand. Las raíces del nuevo modelo de desarrollo argentino y del pensamiento*

- económico nacional (pp. 93-110). Buenos Aires: Miño y Dávila - UNM - CEIL-PIETTE.
- De Pablo, J. C. (1974a). Reseña de "Doctrinas económicas, desarrollo e independencia". *Desarrollo económico*, 14(53), pp. 217-223.
- (1974b). Un modelo macroeconómico de corto plazo para la Argentina. IX Jornadas de la Asociación Argentina de Economía Política (pp. 10.1-10.32). Córdoba: Anales de la AAEP. Obtenido de: <https://aaep.org.ar/anales/works/works1974/dePablo.pdf>.
- (1977). *Los economistas y la economía argentina*. Buenos Aires: Editorial Macchi.
- (1995a). *Apuntes a mitad de camino (economía sin corbata)*. Buenos Aires: Ediciones Macchi.
- (1995b). Héctor Luis Diéguez, Miguel Sidrauski y los comienzos de la licenciatura en economía en la Argentina. Buenos Aires: Fundación Banco de Boston - Sudamericana.
- (1959). *Las máquinas y el razonamiento*. En *Ciclo de conferencias sobre computadoras electrónicas decimales* (pp. B.1-B.58). Buenos Aires: Remington Rand Sudamericana.
- (1963). *El Fondo Monetario Internacional y los países subdesarrollados*. Buenos Aires: Movimiento Soluciones Económicas.
- (1968). *Estrategia global del desarrollo industrial*. Cuadernos del Centro de Estudios Industriales, 1(1), pp. 27-58.
- (1969). *Bases para una política industrial argentina*. Cuadernos del Centro de Estudios Industriales(2), pp. 1-49.
- (1969). *Desarrollo industrial, política autárquica y capital extranjero. Situación actual y perspectivas de la Economía Argentina*, 6(16), 35-66. Obtenido de: <https://publicaciones.ides.org.ar/libro/situacion-coyuntura-nro-16>.
- (1970a). *Compre Nacional: En defensa de la ley*. *Competencia*(92), pp. 15-17.
- (1970b). *Filosofía del Compre Nacional*. AESIAL-FDMD: mimeo.
- (1972). *La Estructura Productiva Desequilibrada argentina y el tipo de cambio*. *Desarrollo Económico*, 12(45), pp. 25-47.
- (1972). *Virtudes y debilidades de la infraestructura científica argentina*. *Ciencia Nueva*, 3(16), 17-19. Obtenido de: <http://www.politicasci.net/images/ciencianueva/CIENCIANUEVA16.pdf>.
- (1973a). *Doctrinas económicas, desarrollo e independencia: economía para las estructuras productivas desequilibradas: caso argentino*. Buenos Aires: Paidós.
- (1973b). *Los aspectos políticos del desarrollo*. En F. Luna (coord.), *¿Qué Argentina queremos los argentinos?* (pp. 231-273). Buenos Aires: Ediciones La Bastilla.
- (1976). *Las posibilidades de una técnica nacional en Latinoamérica (el caso argentino)*. *Estudios Internacionales*, 9(34), pp. 10-41. Obtenido de: <https://revistaei.uchile.cl/index.php/REI/article/view/17184>.
- (ca. 1976). [Texto sin título sobre la necesidad de modificar la política de ciencia y técnica en Argentina]. AESIAL-FDMD: mimeo.
- (1977a). *El camino hacia la industrialización definitiva del país*. *Redacción económica*, pp. 43-46.
- (1977b). *El péndulo argentino, ¿empate político o fracasos económicos?* En C. A. Floria y M. Montserrat (comps.), *Pensar la República* (pp. 385-409). Buenos Aires: Fundación

Piñero Pacheco.

–(1977c). Hacia el cambio del paradigma económico a través de la experiencia de los países en desarrollo. Respuesta a un comentario. *Económica*, 23(1-2), pp. 131-138. Obtenido de <https://revistas.unlp.edu.ar/Economica/article/view/8640>.

–(1977d). Tener o no tener industria (Respuestas para una disyuntiva). *Informe Industrial*, 1(6), pp. 49-53.

–(1983). Política económica y sistema tributario para la Argentina institucionalizada. En M. Lascano (moderador), Mesa Redonda del 9 de junio de 1983 (pp. 11-16). Buenos Aires: Centro Argentino de Estudios Tributarios.

–(1984). El péndulo argentino: ¿hasta cuándo? Buenos Aires: CERE.

–(1987). Tecnología nacional o importada: un dilema que exige políticas. *Argentina tecnológica*, 2(8), pp. 16-20.

–(1989a). Marcelo Diamand, ¿el último empresario nacional? (Crítica y alternativa al liberalismo económico). *Revista Unidos*. pp. 87-101. (H. Chumbita, Entrevistador).

–(1989b). Sin protección no hay industria. *Página/12*. (G. Yomel, Entrevistador)

–(1992). Productividad, competitividad y crecimiento industrial. *Ciclos en la historia, la economía y la sociedad*, 2(3), pp. 197-214. Obtenido de: [http://bibliotecadigital.econ.uba.ar/download/ciclos/ciclos\\_v2\\_n3\\_10.pdf](http://bibliotecadigital.econ.uba.ar/download/ciclos/ciclos_v2_n3_10.pdf).

–(2007). Un economista sin prejuicios. Frente, nariz y mentón. (I. Naselli: Entrevistador, abril de 1986). Buenos Aires: Libros del Zorzal.

- Diamand, M. y Crovetto, N. (1988). *La Estructura Productiva Desequilibrada y la doble brecha*. Buenos Aires: Cuadernos del Centro de Estudios de la Realidad Económica, nro. 3.

- Diamand, M., y Nochteff, H. (1999). *La economía argentina actual: problemas y lineamientos de políticas para superarlos*. Buenos Aires: Consejo Académico de la Fundación Unión Industrial Argentina - Grupo Editorial Norma.

- Diamand, M. y Vogl, E. (1973). *Tonomac: Inventar el paraguas por segunda vez*. *Equipamiento*(1), pp. 49-55.

- Diez, M. A. (2009). *El dependentismo en Argentina. Una historia de los claroscuros del campo académico entre 1966 y 1976*. Mendoza: Tesis de Doctorado en Ciencias Sociales - Universidad Nacional de Cuyo. Obtenido de: <https://bdigital.uncu.edu.ar/3496>.

- Dosman, E. (2008). *The Life and Times of Raúl Prebisch, 1901-1986*. Montreal/Ontario: McGill-Queen's University Press.

- Dvoskin, A. y Feldman, G. (2015). *Estructura Productiva Desequilibrada: un análisis de las contribuciones de Marcelo Diamand a la teoría económica*. *Cuadernos de Economía*, 34(64), pp. 5-22. Obtenido de: <https://revistas.unal.edu.co/index.php/ceconomia/article/view/46040>.

–(2015). Marcelo Diamand's Contributions to Economic Theory Through the Lens of the Classical Keynesian Approach: A Formal Representation of Unbalanced Productive Structures. *Journal of Post Keynesian Economics*, 38(2), pp. 218-250. Obtenido de: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/01603477.2015.1077143>.

- Factorovich, P. y Jacovkis, P. (2009). *La elección de la primera computadora universitaria*

- en Argentina. En J. Aguirre y R. Carnota (comps.), *Historia de la informática en Latinoamérica y el Caribe: investigaciones y testimonios* (pp. 83-98). Río Cuarto: Universidad Nacional de Río Cuarto.
- Fajnzylber, F. (1970). *Sistema industrial y exportación de manufacturas: análisis de la experiencia brasilera*. Río de Janeiro: CEPAL. Obtenido de <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/28309>.
- Ferrer, A. (1969). Problemas del desarrollo industrial argentino. *Revista de Economía*, 3(1), pp. 37-52.
- (1970). El desarrollo de las industrias básicas y la sustitución de importaciones. En M. Brodersohn (dir.), *Estrategias sobre la industrialización de Argentina* (pp. 475-495). Buenos Aires: Editorial del Instituto.
- (1977). *Crisis y alternativas de la política económica argentina*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- (2011). Marcelo Diamand y la “enfermedad holandesa”. En P. Chena, N. Crovetto y D. Panigo (coords.), *Ensayos en honor a Marcelo Diamand. Las raíces del nuevo modelo de desarrollo argentino y del pensamiento económico nacional* (pp. 21-24). Buenos Aires: Miño y Dávila, UNM, CEIL-PIETTE.
- Ferrer, A. y Rougier, M. (2010). *La historia de Zárate-Brazo Largo. Las dos caras del Estado argentino*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Fiszbein, M. (2015). La economía del stop and go: las ideas estructuralistas en Argentina, 1945-1976. *Desarrollo Económico*, 55(216), pp. 187-210.
- Gandolfi, F. (2012). Historia técnica, estética y social del aparato de radio en Argentina. *Registros*, 8(8), pp. 72-102. Obtenido de: <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/116664>.
- Gerchunoff, P. y Llach, J. (1975). Capitalismo industrial, desarrollo asociado y distribución del ingreso entre los dos gobiernos peronistas: 1950-1972. *Desarrollo Económico*, 15(57), pp. 3-54.
- Giberti, H. (2009). Evolución y problemas del agro argentino. *Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios*, (30), pp. 9-15. Obtenido de: <https://www.ciea.com.ar/web/wp-content/uploads/2016/11/RIEA30-02.pdf>.
- Heymann, D. y Nakab, A. (2017). Temas tradicionales. Sobre ciclos stop-go y devaluaciones contractivas. *Desarrollo Económico*, 57(222), pp. 203-229.
- Hicks, J. (1937). Mr. Keynes and the “Classics”: A Suggested Interpretation. *Econometrica*, 23(2), pp. 147-159.
- Hirschman, A. (1963). *Controversia sobre Latinoamérica*. Buenos Aires: Editorial del Instituto.
- Hurtado, D. (2014 ). *El sueño de la Argentina atómica. Política, tecnología nuclear y desarrollo nacional (1945-2006)*. Buenos Aires: Edhasa.
- Kaldor, N. (1963). La estabilidad de la relación de precios del intercambio en los países poco desarrollados. *Boletín Económico de América Latina*, 8(1), pp. 1-8. Obtenido de: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/9986>.
- (1964). Los tipos de cambio duales y el desarrollo económico. *Boletín Económico de América Latina*, 9(2), pp. 214-223. Obtenido de: <https://repositorio.cepal.org/>

handle/11362/10003.

—(1966). *Causes of the Slow Rate of Economic Growth of the United Kingdom*. An Inaugural Lecture. Londres: Cambridge University Press.

- Keynes, J. M. (1936). *The General Theory of Employment, Interest and Money*. Londres: Palgrave Macmillan.

—(1937). How to Avoid the Slump. *The Times*, 12-14 de enero [citado en Kregel, 2016].

- King, J. E. (2009). *Nicholas Kaldor*. Londres: Palgrave Macmillan.

- Kregel, J. (2016). The Effective Demand Approach to Economic Development. En R. Kattel, J. Ghosh y E. Reinert (eds.), *Elgar Handbook of Alternative Theories of Economic Development* (pp. 504-518). Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

- Martínez Vidal, C. (1997). Sobre el documento “Bases para un régimen de tecnología. *Redes*, 4(10), pp. 139-150. Obtenido de: <https://ridaa.unq.edu.ar/handle/20.500.11807/1080>.

- Morley, Samuel A. (1984). *Macroeconomics*. Chicago: Dryden Press.

- Newell, A., Shaw, J. C. y Simon, H. A. (1958). Elements of a Theory of Human Problem Solving. *Psychological Review*, 65(3), pp. 151-166.

- Odisio, J. (2022). Raúl Prebisch (1901-1986). En J. Odisio y M. Rougier (eds.). *El desafío del desarrollo. Biografías intelectuales del pensamiento económico latinoamericano*. Bogotá y Santander: Universidad del Rosario - Universidad de Cantabria. EN PRENSA.

- O'Donnell, G. (1977). Estado y alianzas en la Argentina, 1956-1976. *Desarrollo Económico*, 16(64), pp. 523-554.

- Peralta Ramos, M. (1974). Economía: liberación o dependencia. *Los Libros*, 33, pp. 8-14. Obtenido de: <https://ahira.com.ar/ejemplares/33-6/>.

- Portantiero, J. C. (1973). Clases dominantes y crisis política en la Argentina actual. En O. Braun (comp.), *El capitalismo argentino en crisis* (pp. 73-117). Buenos Aires: Siglo XXI.

—(1977). Economía y política en la crisis argentina: 1958-1973. *Revista Mexicana de Sociología*, 39(2), pp. 531-565.

- Prebisch, R. (1949). *El desarrollo económico de la América Latina y sus principales problemas*. Santiago de Chile: CEPAL. Obtenido de: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/30088>.

—(1961). El falso dilema entre desarrollo económico y estabilidad monetaria. *Boletín Económico de América Latina*, 6(1), pp. 1-26. Obtenido de: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/10070>.

—(1963). *Hacia una dinámica del desarrollo económico latinoamericano*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

—(1991). *Obras 1918-1948*. Buenos Aires: Fundación Raúl Prebisch.

- Raccanello, M. y Rougier, M. (2016). Aldo Ferrer: hacedor de ideas y políticas tecnológicas. En M. del C. Valle, J. Jasso e I. Núñez (comps.), *Ciencia, tecnología, innovación y desarrollo. El pensamiento latinoamericano* (pp. 41-62). Madrid: Fondo de Cultura Económica.

- Rodríguez, M. (2014). Avatares de la energía nuclear en Argentina. Análisis y contextualización del Plan Nuclear de 1979. *H-industri@. Revista de Historia de la Industria, los Servicios y las Empresas en América Latina*, 8(15), pp. 30-55. Obtenido de: <http://ojs.econ.uba.ar/index.php/H-ind/article/view/730>.

- Rougier, M. (2011). Argentina entre la frustración y el desarrollo. Estado y empresarios en la industria del aluminio. El caso Aluar. Bernal: UNQUI.
- (2022). Aldo Ferrer. La aventura del desarrollo posible. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica. EN PRENSA.
- Rougier, M. y Odisio, J. (2012). Del dicho al hecho. El 'modelo integrado y abierto' de Aldo Ferrer y la política económica en la Argentina de la segunda posguerra. *América Latina en la Historia Económica*, 19(1), pp. 99-130. Obtenido de: <http://alhe.mora.edu.mx/index.php/ALHE/article/view/494>.
- (2017). "Argentina será industrial o no cumplirá sus destinos". Las ideas sobre el desarrollo nacional (1914-1980). Buenos Aires: Imago Mundi.
- Sabato, J. A. (1973). Bases para un régimen de tecnología. *Interpretación*, 2(12), pp. 8-21.
- (2011 [1975]). El pensamiento latinoamericano en la problemática ciencia-tecnología-desarrollo-dependencia. Buenos Aires: Ediciones Biblioteca Nacional.
- Sabato, J. A. y Botana, N. (1968). La ciencia y la tecnología en el desarrollo futuro de América Latina. *Revista de la Integración*, 3(3), pp. 15-36.
- Schydrowsky, D. (1967). From Import Substitution to Export Promotion for Semi-Grown-Up Industries: A Policy Proposal. *The Journal of Development Studies*, 3(4), pp. 405-413.
- (1971). Short Run Policy in Semi-industrialized Economies. *Economic Development and Cultural Change*, 19(3), pp. 391-413.
- (1979). Containing the Costs of Stabilization in Semi-Industrialized LDC's. A Marshallian Approach. Boston: Center for Latin American Development Studies, Discussion Paper Series 37.
- Slemenson, M. (1970). Emigración de científicos argentinos. Organización de un éxodo a América Latina. Historia y consecuencias de una crisis político-universitaria. Buenos Aires: Instituto Di Tella-DT 5.
- Sturzenegger, A. C. (1977). Hacia el cambio del paradigma económico a través de la experiencia de los países en desarrollo. Un comentario. *Económica*, 23(1-2), pp. 119-130. Obtenido de: <https://revistas.unlp.edu.ar/Economica/article/view/8639>.
- Thirlwall, A. P. (1989). Kaldor as a Policy Adviser. *Cambridge Journal of Economics*, 13(1), pp. 121-139.
- Valle, H. (2011). Marcelo Diamand y los debates de su época. En P. Chena, N. Crovetto y D. Panigo (coords.), *Ensayos en honor a Marcelo Diamand. Las raíces del nuevo modelo de desarrollo argentino y del pensamiento económico nacional* (pp. 111-130). Buenos Aires: Miño y Dávila - UNM - CEIL-PIETTE.
- Vezzetti, H. (2002). Pasado y presente: guerra, dictadura y sociedad en la Argentina. Buenos Aires: Siglo XXI editores.



## Anexo

Imagen 1: Marcelo Diamand con su padre en Cracovia (circa 1935).

Fuente: Familia de Marcelo Diamand.



Imagen 2: Marcelo Diamand con su madre Herminka y su hermana Anita, antes de partir hacia Buenos Aires.

Fuente: Familia de Marcelo Diamand.



Imagen 3: Marcelo Diamand en su juventud.  
Fuente: Blattberg Blumstein (2003).



Imagen 4: Marcelo Diamand y Lea Steimberg.

Fuente: Familia de Marcelo Diamand.



Imagen 5: Computadora experimental construida por Diamand en 1957.  
Fuente: Diamand (1959, p. B.48).

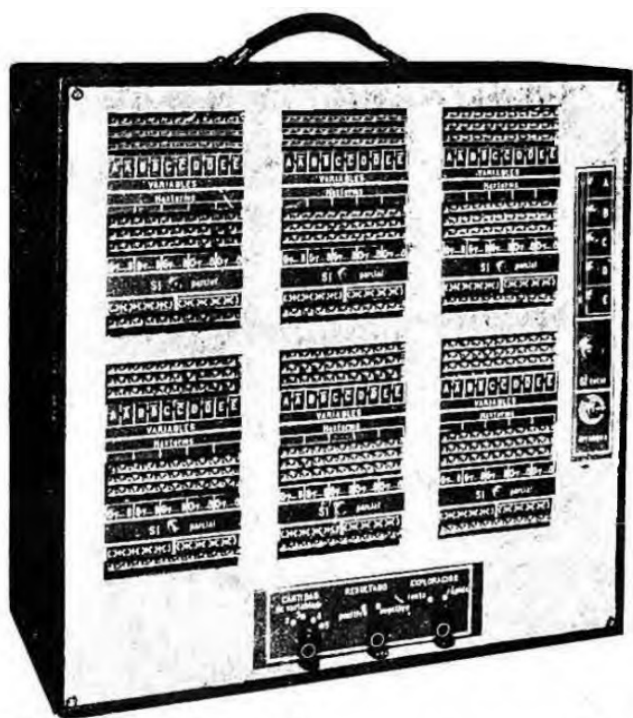


Imagen 6: Marcelo Diamand presentando su computadora experimental (circa 1957).  
Fuente: Familia de Marcelo Diamand.



Imagen 7: Televisor Tonomac de 14 pulgadas (circa 1970).

Fuente: Fundación IDA. Fondo Hugo Kogan.

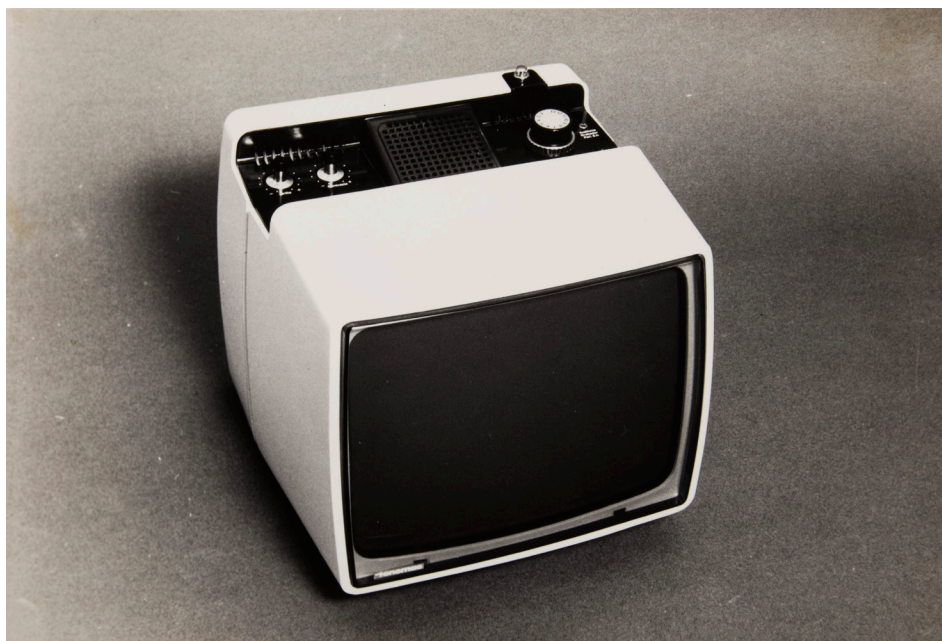


Imagen 8: Línea de productos Tonomac hacia 1975.

Fuente: Fundación IDA. Fondo Hugo Kogan.





Imagen 9: Marcelo Diamand presentando un televisor Tonomac.  
Fuente: Familia de Marcelo Diamand.



# DOCTRINAS ECONÓMICAS, DESARROLLO E INDEPENDENCIA (1973)

---

## Prefacio

Este libro es el resultado de diez años de trabajo realizado a la luz de cinco enfoques simultáneos relacionados con la economía del país. El primero es el del empresario industrial que, en su actividad cotidiana, vivió y experimentó en carne propia las vicisitudes de la vida económica. El segundo es el del directivo e integrante de entidades empresarias, encargado de la defensa de los intereses sectoriales de la industria, puente entre el gobierno y los industriales. El tercero es el del asesor de varios gobiernos, responsable directo de algunos aspectos de la legislación económica vigente en el país. El cuarto es el del fundador y coordinador de un grupo de estudios formado por profesionales y empresarios, actualmente denominado Centro de Estudios de la Realidad Argentina, que, durante años de seminarios sistemáticos, debates e intercambios de ideas con los empresarios, políticos, funcionarios gubernamentales y la comunidad académica nacional y extranjera, se dedicó a la elaboración de esquemas intelectuales basados en la realidad socioeconómica argentina. Finalmente, el quinto enfoque emerge del esfuerzo personal de integración de las experiencias y las ideas en un modelo teórico coherente, correspondiente a la realidad argentina, y aplicable, con algunas modificaciones, a los demás países exportadores primarios en vías de industrialización, o -tal como prefiero llamarlos- a los países de estructura productiva desequilibrada. La culminación de esta tarea -reflejada en múltiples publicaciones difundidas durante todos estos años<sup>1</sup> es, precisamente, el presente libro.

---

1 Al margen de cerca de cien artículos menores y de trabajos hechos para diferentes entidades empresarias y para varios gobiernos, los trabajos principales son:

- Crisis Económica Argentina. Soluciones inmediatas. Movimiento Soluciones Económicas. Buenos Aires, 1962.
- El FMI y los países en desarrollo. Movimiento Soluciones Económicas. Buenos Aires, 1963.
- Las Crisis Argentinas y las Ideas. Buenos Aires, 1966.
- "Estrategia global del desarrollo industrial". Cuadernos del Centro de Estudios Industriales N° 1. Buenos Aires, 1968.
- "Bases para una Política Industrial Argentina". El Cronista Comercial. Buenos Aires, abril-mayo de 1969, y Cuadernos del Centro de Estudios Industriales N° 2, Buenos Aires, 1969.
- "Desarrollo industrial, política autárquica y capital extranjero". Cuaderno del mes N° 16, Buenos Aires, 1970.
- "Seis Falsos Dilemas en el Debate Económico Nacional". El Cronista Comercial, Buenos Aires, enero de 1971, y Cuadernos del Centro de Estudios Industriales N° 5, Buenos Aires, 1971.
- "¿Por qué en la Argentina fallan las Teorías Económicas?". Revista Competencia N° 93, Buenos Aires, febrero de 1971.
- "Los Cuatro Tipos de Inflación Argentina". Revista Competencia, Buenos Aires, abril de 1971.
- "Por qué una Maxi-devaluación sería Recesiva e Inflacionaria". El Cronista Comercial, Buenos Aires, agosto de 1971.
- "¿Es posible Basar el Desarrollo Argentino en Capitales Extranjeros?". El Cronista Comercial, Buenos Aires, marzo de 1972; o, en versión abreviada, "El Verdadero Rol de los Capitales Extranjeros", CICYP, 1972.
- "La Estructura Productiva Desequilibrada y el Tipo de Cambio". Revista de Desarrollo Económico de IDES, Buenos Aires, abril-junio de 1972.

Cuando un ingeniero electrónico se dedica a escribir sobre economía, les debe una explicación a sus lectores. Esa explicación se halla, en realidad, estrictamente relacionada con la tesis de este libro.

De acuerdo con ella, los problemas económicos argentinos –y, en gran medida, los de los demás países exportadores primarios en vías de industrialización– se originan en el total divorcio entre las ideas que guían la acción de la sociedad y la realidad. Este fenómeno se debe, en última instancia, a la increíble inadecuación entre el pensamiento de la teoría económica, nacido al comenzar el siglo pasado en los países industriales, y la realidad de los países de estructura productiva desequilibrada de fines del siglo XX.

El divorcio esquemas-realidad no es nada excepcional ni exclusivo de la economía. Según veremos en el libro, constituye una constante que aparece periódicamente en la evolución científica e intelectual de la humanidad, fenómeno agravado hoy por la tremenda velocidad del cambio. Se origina en una interacción muy compleja entre la estructura de poder que moldea históricamente la formación de las ideas –usándolas como herramientas de dominio– y la tremenda resistencia al cambio que despliegan posteriormente en forma autónoma las estructuras intelectuales, una vez formadas.

En el caso concreto de la ciencia económica, un profesional pasa años de entrenamiento universitario estudiando complejísimas teorías, basadas en complejas estructuras conceptuales y respaldadas por elaborados instrumentos matemáticos. Durante el proceso de aprendizaje confía plenamente en que lo que aprende constituye una ciencia objetiva. No se da cuenta de que las premisas sobre las cuales descansa todo el edificio conceptual que se le enseñan constituyen una idealización de una realidad ya existente en el siglo XIX y de que, además, nunca tuvieron nada que ver con la realidad de los países periféricos a la cual pretenden aplicarse. Tampoco logra percibir que estas teorías, presuntamente avaladoras, en realidad afirman la hegemonía de ciertos sectores y países y constituyen una de las más sutiles herramientas de dominio ideológico que produjo la humanidad.

Cuando –después de años de estudios– al tratar de aplicar sus conocimientos choca con la irrelevancia de todo lo que aprendió y alimenta dudas acerca de su validez y su asepsia científica, ya es demasiado tarde; la estructura conceptual aprendida está tan incorporada que casi irremediablemente bloquea su comprensión de la realidad.

Los hombres como yo que, desde fuera de la profesión institucionalizada, se ven impulsados a estudiar la teoría económica por no encontrar en el pensamiento vigente explicaciones satisfactorias para las experiencias vividas tienen una gran ventaja, puesto que están libres de los prejuicios que ciegan a los que pasaron por la instrucción formal y además emprenden el estudio de los esquemas teóricos después de conocer el mundo de los hechos. Por lo tanto, a medida que van profundizando dicho estudio tienen la capacidad de desechar las premisas que, de acuerdo con su experiencia, no responden a la realidad y resisten así el lavado de cerebro que normalmente produce el aprendizaje formal de la teoría. Aquí, una vez más, la situación no es exclusiva de la economía. Tal como lo destacan los historiadores del pensamiento humano, a menudo son

precisamente los hombres no pertenecientes a las profesiones los encargados de superar las barreras mentales a las que la ciencia institucionalizada llega periódicamente.

El primer objeto de este libro es posibilitar el destrabe intelectual y demostrar que la crisis y la dependencia económica en la que se encuentran la Argentina y otros países similares se deben a las ideas equivocadas con que se maneja su realidad.

En este sentido, y tal como lo refleja el subtítulo, he tratado de alcanzar dos objetivos de forma simultánea: por un lado, describir concretamente la economía argentina y, por el otro, abstraer aquellas de sus características que pueden ser generalizadas al caso de otros países exportadores primarios en vías de industrialización. De allí la definición de las estructuras productivas desequilibradas y la simultaneidad de dos líneas expositivas: el análisis general junto con las referencias particulares a la Argentina.

El segundo objeto del libro es construir un esquema de pensamiento alternativo, capaz de reorientar estas ideas y proveer soluciones concretas a la problemática económica señalada.

El libro no pretende agotar esta última tarea. La historia muestra que para que un cambio intelectual perdure en el tiempo no basta un nuevo esquema de ideas sino que es necesario construir una compleja estructura conceptual alternativa que pueda competir en cuanto a solidez formal con lo que se requiere dejar atrás. Este es un trabajo que sobrepasa en mucho a las fuerzas de una persona. Por lo tanto, el éxito de los nuevos esquemas depende de su capacidad para reorientar e inspirar a los profesionales jóvenes y para inducirlos a que apliquen sus conocimientos específicos y su creatividad a enriquecerlos, completarlos, incluso modificarlos si hiciera falta. Mi esperanza es que esta obra pueda convertirse en el catalizador de un proceso de este tipo.

Cabe aquí otra aclaración más, referente a la forma. El libro está dirigido a un amplio espectro de lectores, desde el lego interesado en la economía hasta el economista profesional. Por lo tanto, según mi capacidad, he tratado de ser lo suficientemente explícito para el primero, sin aburrir con el exceso de detalles al segundo. Lo único que me queda es pedirles disculpas a los dos por la medida en que no logre compatibilizar estos dos objetivos en conflicto.

El complejo proceso mediante el cual se fueron generando las ideas que expongo me hacen deudor de muchos autores y de muchos amigos –pertenecientes al Centro de Estudios de la Realidad Argentina o fuera de él– con los que he mantenido diálogo, y cuyos aportes han sido muy valiosos. A todos ellos quiero expresarles mi reconocimiento, en muchos casos implícito en las citas que aparecen en el texto. Al margen de ellas y de manera particular, quiero destacar mi gratitud a los integrantes de la primera hora del Centro, específicamente a Miguel Alfano, Luis Alonso Fernández, Mario Oklander, Carlos Paternostro, Mario Paternostro, Arturo Sacone, Abraham Stein y Luis Wald, por sus ideas, la aportación de sus experiencias, su estimulante crítica y el apoyo amistoso que me prestaron en este largo trabajo. Agradezco asimismo, en forma particular, al Lic. Oscar Binello, al Dr. Raúl Cuello, al Lic. Juan Carlos De Pablo, al ingeniero Francisco García Olano, al Dr. Guillermo O'Donnell y al Dr. Daniel Schydrowsky, por los valiosos

comentarios que me permitieron eliminar deficiencias y mejorar este libro o los trabajos que le precedieron y sirvieron de base. Por supuesto los errores y los defectos que aparezcan son de mi exclusiva responsabilidad.

Finalmente, aprovecho la oportunidad para hacer constar mi profundo reconocimiento a mi secretaria -señora Teresa Giúdice de Lorenzo- cuya eficiencia, dedicación e identificación personal con el trabajo que hacíamos fueron una invaluable ayuda durante todos estos años.

M. D.

Buenos Aires, enero de 1973

# 1) Las teorías económicas y la nueva realidad de las estructuras productivas desequilibradas (EPD)

## 1. Los falsos dilemas en el debate económico nacional

Desde hace más de dos décadas, y en contraste con el crecimiento sostenido de la economía mundial, en la Argentina los breves períodos de crecimiento se alternan con recesiones durante las cuales cae el nivel de actividad económica, se paraliza una parte de la capacidad productiva y aparece la desocupación.<sup>2</sup>

Las periódicas caídas de ingreso tienden a neutralizar el crecimiento económico que se produce en los intervalos entre las recesiones; los salarios reales crecen aún más lentamente, disminuyendo su participación en el producto; la rentabilidad insuficiente de las actividades productivas –en especial de las industriales– y la constante incertidumbre desincentivan las inversiones; la ausencia de una visión positiva del futuro provoca la emigración de técnicos y profesionales, todo esto sobre el trasfondo de un proceso inflacionario casi permanente, apenas interrumpido por esfuerzos estabilizadores. Se crea así el cuadro de un país estancado, con una población frustrada y descreída, donde el problema económico se convierte en un eje alrededor del cual giran los problemas sociales y políticos.

En lo que se refiere a la opinión pública, las posiciones que se asumen frente a este problema son a menudo incoherentes e incluso contradictorias. Sin embargo, a medida que se asciende en la escala político-social y se investigan los pronunciamientos de las asociaciones empresarias, gremios obreros y agrupaciones políticas, las opiniones tienden a organizarse en esquemas antagónicos de cierta coherencia interna, cada uno con diagnóstico y terapia propios.

Los dos esquemas principales son el liberal u ortodoxo<sup>3</sup> y el nacional-populista.

El primero se concentra en presuntas deficiencias internas que caracterizan al país, tales como la incapacidad del Estado en su condición de administrador, que lleva al déficit del presupuesto y a la inflación, la falta de disciplina y de laboriosidad, que impide la formación de ahorros, así como la existencia de un sector industrial costoso, ineficiente y mantenido de modo artificial. El diagnóstico es característico de una gran parte de la clase dirigente argentina. Según él, todos los males económicos nacionales

---

2 A partir de 1950 hubo recesiones en 1952 y 1955; crisis más intensas en 1959 y 1962-1963 y, desde el otoño de 1969, una situación semi-recesiva en avance hasta 1972.

3 La palabra "liberal" se utiliza en la Argentina en el sentido manchesteriano y corresponde a la extrema derecha en materia económica. En cambio, en Estados Unidos, se aplica a la corriente que, dentro del marco de la economía capitalista, representa a la izquierda del pensamiento económico. En lo que sigue, los términos "liberal" y "ortodoxo" serán empleados en forma indistinta. Un resumen del pensamiento liberal puede encontrarse en el libro editado en homenaje a Federico Pinedo: F. Pinedo, y otros, Argentina, su posición y rango en el mundo. Buenos Aires, Sudamericana, 1971

son causados por presuntos vicios internos del país, que demuestran su inferioridad con respecto a los más adelantados.

El segundo esquema atribuye la responsabilidad de los problemas económicos argentinos a la hostilidad del mundo externo y a la actitud dependiente de la clase rectora del país. Considera que la especulación y la excesiva intermediación son causas de la elevación de precios. Atribuye el estancamiento a los bajos salarios, a la demanda insuficiente, a la explotación de la riqueza nacional por parte de los capitales extranjeros, a la presión de los intereses foráneos en la formación de las políticas del país, al cierre de los mercados en el exterior para las exportaciones tradicionales y no tradicionales argentinas y, finalmente, a la existencia de monopolios –especialmente extranjeros– que, en ausencia de instrumentos estatales para dominarlos, controlan grandes sectores de la actividad económica. Este pensamiento es característico de los sectores populares, y sus bases filosóficas acusan cierta influencia del modelo económico keynesiano,<sup>4</sup> que surgió en la década de 1930 como respuesta a las recesiones de los países industriales.

La controversia puede resumirse de forma simplificada enumerando una serie de dilemas que, desde hace años, polarizan la opinión pública argentina en bandos opuestos. Los dilemas principales son:

1. El desarrollo del agro frente al desarrollo industrial.
2. Industrias eficientes para exportar frente a la industrialización de base para el mercado interno.
3. La estabilidad como precondition para el desarrollo en oposición con el desarrollo como precondition de la estabilidad.
4. El sacrificio popular y la postergación del consumo para incrementar el ahorro, y acelerar así el crecimiento, frente al incremento inmediato del consumo por razones sociales, o sea, el dilema entre lo económico y lo social.
5. El desarrollo basado en una intensa atracción de capitales extranjeros frente al peligro de entregar a manos extranjeras los mecanismos decisionales del país.
6. La libertad del mercado frente a la intervención estatal.

La corriente ortodoxa opta coherentemente por los primeros términos de los dilemas planteados. A su juicio, lo fundamental es promover el agro por la vía de mayores precios; desarrollar industrias de transformación de productos agropecuarios para la exportación; mantener la estabilidad, aun a costa de la recesión y el estancamiento; bajar el salario real apelando al sacrificio popular, a fin de incrementar el ahorro; crear condiciones de confianza, a los efectos de fomentar una fuerte entrada de capitales extranjeros; y mantener la libertad del mercado.

En cambio, la corriente popular quiere promover la industria a expensas del agro; entre industria exportadora e industria para el mercado interno opta por la

---

4 El modelo keynesiano nace de la *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero* de John Maynard Keynes, editada en 1936, que revolucionó totalmente la ciencia económica. Véase la edición del *Fondo de Cultura Económica*, México, 1958.



segunda; considera que, con vistas a lograr el desarrollo, es necesario tolerar la inflación e incluso llega a sostener a veces que ésta es beneficiosa; cree que los que deben sacrificarse para que el país se desarrolle son los sectores de más altos ingresos; se opone a los capitales extranjeros porque estima que explotan al país e implican la pérdida de la soberanía; es partidaria de una fuerte intervención estatal en la economía (ejemplo: nacionalización de los bancos y del comercio exterior).

Las dos corrientes de opinión citadas, a pesar de las grandes diferencias que las separan, tienen una importante característica en común: ambas aceptan la validez de los dilemas en términos de los cuales se desarrolla el debate nacional, o sea, ambas creen que existe una antinomia entre el agro y la industria y entre la industria para la exportación y para el mercado interno; que –por lo menos a corto plazo– existe incompatibilidad entre la estabilidad y el crecimiento; que, a fin de crecer, alguien tiene que sacrificarse; que el desarrollo basado en capitales extranjeros es intrínsecamente posible y, por último, que existe en verdad una opción entre la libertad del mercado y el intervencionismo.

Se trata aquí de un punto muy importante. Las sociedades y los países pueden cometer dos tipos de errores. Los primeros y más obvios consisten en optar por términos equivocados en las disyuntivas que se les plantean. Los segundos, mucho más sutiles, estriban en plantearse disyuntivas falsas, en las cuales ninguna de las dos posibilidades constituye realmente una solución.

Tomemos el ejemplo de un paciente con una peligrosa infección en una pierna y una familia dividida respecto de un dilema: esperar que pase la infección, tratando de salvar la pierna del enfermo aun a riesgo de su vida, o amputarla preventivamente para no ponerlo en peligro. Si no existieran los antibióticos, el dilema sería perfectamente real. Pero la aparición de la penicilina ofrece una solución que podemos llamar lateral: una inyección capaz de eliminar la infección y con ella todo el dilema. Pero la disponibilidad teórica del antibiótico no significa necesariamente que se va a usar. Si su existencia no es muy conocida y si, además, en la controversia actúan fuertemente valores morales y religiosos, esta puede volverse lo bastante acalorada y emocional como para no considerar dicha solución lateral. En tal caso, la discusión seguirá girando en torno del falso dilema planteado e impedirá alcanzar la solución real.

Formulo en este libro la tesis de que el debate acerca de los problemas económicos argentinos tiene una naturaleza similar a la del ejemplo y está condenado de antemano al fracaso ya que, tal como se lo ha planteado, no admite respuestas correctas. Mostraré que, en la Argentina, los dilemas que polarizan la opinión pública son ficticios o, por lo menos, muy exagerados y que todos ellos se basan en el desconocimiento de la solución lateral que los puede hacer desaparecer.

Un tercer esquema, originario de Rogelio Frigerio y conocido con el nombre de desarrollista o frigerista, implica una tentativa de evitar los dilemas anteriores.<sup>5</sup> Acepta

---

5 La exposición de la tesis puede encontrarse en el libro *Los cuatro años*, de Rogelio Frigerio. Buenos Aires, Concordia, 1962.

la tesis de la explotación por parte del resto del mundo, pero halla su justificación en nuestra propia debilidad, que nos impediría defendernos. Atribuye a su vez esta debilidad a la insuficiente industrialización de base, convirtiéndola en la principal responsable de nuestro estancamiento. Para romper dicha dependencia postula un acelerado desarrollo de las industrias básicas, posibilitado por la vía de una atracción energética de capitales extranjeros.

Aunque en sus objetivos explícitos el esquema tiende a coincidir con el nacional-populismo, veremos al analizarlo en el capítulo 21, en la tercera parte de este libro [ver original], que desde el punto de vista intelectual no pudo sustraerse a una fuerte influencia del pensamiento ortodoxo y que, en el terreno de los hechos, esta influencia impulsa a proceder diametralmente opuestos a los objetivos postulados.

## **2. El carácter relativo de las teorías económicas, su relación con los factores limitadores vigentes**

Planteada la meta del crecimiento económico, surgen una serie de objetivos secundarios cuyo logro aparece, a primera vista, como conducente a aquella. Haciendo una enumeración deliberadamente desordenada, podemos mencionar: la eficiencia, el equilibrio del presupuesto, el ahorro, el consumo, la sustitución de importaciones, la promoción de las exportaciones industriales, etc.

Por desgracia es difícil alcanzar todos estos objetivos de manera simultánea, ya que muchos entran –o, por lo menos, dan la impresión de entrar– en conflicto recíproco. De esta manera, el incremento de consumo significa, en principio, la disminución del ahorro; la sustitución de importaciones involucra regímenes de protección que sustraen los precios internos al control que ejerce la competencia internacional; la promoción de exportaciones de manufacturas de precios superiores a los internacionales entra en conflicto con las ideas sobre eficiencia; los subsidios que pueden posibilitar estas exportaciones significan el incremento de los gastos estatales, y así sucesivamente.

Muchos de los conflictos se plantean únicamente en términos inmediatos y dejan de manifestarse cuando se los analiza a la luz del funcionamiento global del sistema económico. Así, por ejemplo, el incremento del consumo, aunque pareciera llevar a la disminución del ahorro, cuando existen recursos ociosos puede conducir a una reactivación económica que termina de incrementarlo. Del mismo modo, si la actividad económica está paralizada por un problema de balanza de pagos, los subsidios a la exportación pueden movilizar la actividad económica y, a través de ella, proporcionar ingresos fiscales mayores que el gasto que implican. La primera tarea del análisis económico es descubrir cuáles son los conflictos de objetivos ficticios.

Por otra parte, en infinidad de casos los conflictos de objetivos son reales y estos últimos, a pesar de ser deseables individualmente, resultan incompatibles entre sí. Cuando sucede algo semejante se hace necesario un adecuado marco teórico que permita elegir entre todos los objetivos aquellos que tienen la máxima prioridad en un momento

dado y sacrificar otros que, si bien quizás parezcan deseables, deben ser postergados por entrar en conflicto con los primeros. Esta es la segunda tarea del análisis económico.

En síntesis, planteado el crecimiento como meta, la misión del análisis económico es determinar los instrumentos que conduzcan a él y sobre esa base fijar los objetivos prioritarios o estratégicos de la política económica. Para ilustrar hasta qué punto pueden variar dichos objetivos estratégicos en diferentes situaciones económicas establezcamos la analogía con una empresa cuya finalidad es crecer y que, a través de su evolución, se enfrenta sucesivamente con distintas limitaciones.

La primera se da cuando la empresa opera dentro de un mercado comprador –o sea, un mercado en el cual las ventas se realizan sin esfuerzo y los pedidos se adelantan a las entregas–, cuenta con un amplio abastecimiento de materias primas y su producción está limitada por la cantidad de máquinas, equipos y edificios disponibles, y por la mano de obra. En este caso diremos que el factor limitador de la empresa es su capacidad productiva. Las variables estratégicas del sistema, que tendrán prioridad en todos los conflictos de objetivos que puedan surgir, serán aquellas que maximizan la capacidad productiva: la inversión que permite ampliar el equipo productor y la eficiencia de utilización del equipo existente. Así, por ejemplo, será más importante la inversión en máquinas que en publicidad y convendrá reducir al mínimo la línea de modelos para aprovechar las economías de escala, aunque eso signifique sacrificar la demanda.

Supongamos ahora que la producción crece hasta llegar a saturar la capacidad de absorción del mercado. Cambia el factor limitador, ya que la empresa se ve forzada a reducir la producción por debajo de su capacidad productiva. A partir de este momento la estrategia debe modificarse: las prioridades se invierten. La inversión y la eficiencia pierden su carácter prioritario y se tornan estratégicas todas las variables que contribuyen a incrementar la demanda del mercado. Siguiendo con los ejemplos anteriores, las inversiones en el equipo productor deben ceder paso a los gastos publicitarios y es preciso ampliar la línea de productos con tal de conseguir mayores ventas, aunque esto implique sacrificar las economías de escala y la eficiencia.

Puede acaecer un tercer caso, en el cual la empresa no está limitada ni por la capacidad productiva ni por la demanda, sino por la insuficiencia de algún insumo crítico. Supongamos que se trata de la insuficiencia de energía eléctrica, que limita la producción por debajo de la capacidad productiva instalada. En estas circunstancias, la estrategia debe modificarse nuevamente. La ampliación de la capacidad productiva, la eficiencia y las consideraciones de demanda deben ser postergadas frente al objetivo estratégico de asegurar una mayor provisión de energía eléctrica. En nuestro ejemplo anterior, tanto la inversión en equipos como los gastos publicitarios deben ceder paso a las medidas necesarias para ampliar la disponibilidad de energía. Aun cuando esto significara adquirir equipos generadores propios, resultando así un costo de energía muy superior al normal, es menester hacerlo. Cuando la escasez de un determinado insumo paraliza una producción de un valor varias veces mayor, el perjuicio se vuelve muy superior al del valor del insumo faltante. En consecuencia, lo importante es solucionar la escasez, y para evaluar correctamente el costo de esta solución –aunque parezca alto– se lo debe

comparar con la alternativa más costosa de mantener paralizada la producción. En una carpintería, paralizada momentáneamente por falta de clavos, conviene mandar al cadete a la ferretería de la esquina para que los compre, aunque sea a un precio triple que el normal. Sucederá lo mismo en el caso del camionero, detenido en la ruta por falta de nafta; será mejor que pague de más por el combustible, y así sucesivamente.

En resumen, el crecimiento de una empresa puede estar limitado por tres factores: la capacidad productiva, la demanda o un cuello de botella en el abastecimiento. Cada una de estas limitaciones impone su propia estrategia y torna a su vez estratégicas las diferentes variables del sistema, la inversión y la eficiencia en el primer caso, las medidas de estímulo a la demanda en el segundo, y la provisión del insumo escaso en el tercero.

### 3. Limitación por capacidad productiva - Modelo clásico

La producción de un país está limitada, en última instancia, por la disponibilidad de recursos tangibles tales como mano de obra, recursos naturales, máquinas, equipos y edificios, y otros bienes de capital y de recursos intangibles; por ejemplo, el nivel de cultura, de conocimiento y de aptitudes acumulados por la sociedad. Dichos recursos configuran la capacidad productiva potencial de la economía. Movilizada a pleno, dicha capacidad determina el límite que puede alcanzar el producto, o sea el ingreso, del país en cada instante de su vida económica.

Ese límite no es inamovible. Para incrementar la disponibilidad de bienes y servicios, la sociedad puede aumentar la capacidad productiva instalada, mediante un proceso de inversión que conduce a una mayor acumulación de capital productivo, físico e intangible. Este proceso de crecimiento de la capacidad productiva recibe el nombre de desarrollo económico.<sup>6</sup>

De modo que el desarrollo económico no es otra cosa que el crecimiento de la capacidad productiva potencial, a través de un proceso de inversión que lleva a la acumulación del capital físico y que –por medio de aprendizaje, la organización y acumulación de aptitudes en la sociedad– lleva al aumento de su capital intangible.

La limitación por capacidad productiva dio lugar al primer cuerpo orgánico de la ciencia económica, la teoría clásica de la economía. Esta teoría reconoce como dilema básico de la política económica el conflicto entre el corto y el largo plazo; entre el consumo inmediato y el ahorro necesario para crecer e incrementar el consumo futuro.

En efecto, la producción de bienes de capital y el incremento del capital intangible requieren recursos productivos. Habiendo pleno empleo de la capacidad productiva, esto implica desviar recursos de la producción de bienes de consumo hacia

---

<sup>6</sup> Existe cierta controversia en torno de las palabras desarrollo y crecimiento, suponiéndose que aquel implica el cambio de estructuras, además del crecimiento del producto. En este libro usaré la palabra “desarrollo” para denotar el crecimiento asociado con una distribución progresiva de los ingresos y del poder económico.

los bienes de inversión y sacrificar los primeros. Cuanto menor sea la proporción de su ingreso que consume una sociedad –vale decir, cuanto mayor sea la proporción de lo que ahorre–, tantos más recursos podrá dedicar a su capitalización y más rápido podrá ser su crecimiento económico. En otras palabras, cuanto mayor sea la capacidad de sacrificio de la población, mayor podrá ser el ritmo de crecimiento y su bienestar futuro. De allí que, a la luz del esquema clásico, la capacidad de sacrificio, considerada siempre una virtud individual, adquiera también carácter de virtud social.

Las tentativas de suplir los ahorros genuinos por la vía expansiva, tal como sucede por ejemplo, cuando se desequilibra el presupuesto para aumentar la inversión pública, o cuando se produce el aumento de créditos bancarios para el sector privado –siendo la capacidad productiva utilizada ya a pleno–, llevan al crecimiento de la demanda, por encima de lo que esta capacidad productiva pueda dar.

La demanda adicional creada por el déficit, frente a la capacidad productiva ya plenamente aprovechada, conduce al exceso de la demanda con respecto a la oferta y a la elevación de precios que, cuando el desequilibrio es persistente, se convierte en una inflación de demanda. Por un lado, ésta afecta el mecanismo de ahorros, y por otro, al deformar los precios, introduce distorsiones en el funcionamiento del mercado. Además, si el tipo de cambio se mantiene fijo, ejerce un efecto perjudicial sobre el sector externo. El exceso de la demanda, al no poder ser satisfecho internamente, se “derrama” sobre las importantes y ocasiona el desequilibrio de la balanza de pagos. Por consiguiente, la insuficiencia de divisas se produce a raíz del drenaje excesivo que surge al exigirse a la estructura productiva más de lo que ésta puede ofrecer.

La meta de lograr el máximo crecimiento sin inflación de demanda y sin déficit de balanza de pagos –que, una vez agotadas las reservas, frenaría el crecimiento– lleva en sistemas limitados por su capacidad productiva a fijar el ahorro y el equilibrio del presupuesto como objetivos estratégicos.

Por otra parte, la cantidad de bienes y servicios producidos no solo depende de la cantidad de recursos disponibles, sino también de la eficiencia con la cual éstos se explotan. Se considera que dicha eficiencia depende en gran medida de la capacidad y voluntad de los que eligen, dirigen y ejecutan las diferentes actividades. De allí la importancia que se asigna a la competencia y al libre juego de las fuerzas del mercado, cuya misión sería eliminar a los incapaces e incentivar la voluntad de perfeccionamiento. Extendido el concepto al intercambio internacional –siempre dentro de la limitación dada por la capacidad productiva– lleva a la conveniencia de prescindir de la protección aduanera, ya que el libre comercio, al enfrentar a cada productor con la competencia mundial, deja sobrevivir en cada país únicamente a los sectores más eficientes y produce así la óptima división del trabajo internacional.<sup>7</sup>

Así, pues, se puede aceptar en principio que, cuando el sistema económico está limitado por su capacidad productiva, el libre juego de las fuerzas del mercado –en el

---

7 La excepción más importante que se acepta se refiere a la industria incipiente - una industria nueva a la que hay que dar protección por tiempo limitado - hasta que entre "en régimen".

orden nacional e internacional- contribuye a maximizar la eficiencia de utilización de recursos y, por lo tanto, su mantenimiento se convierte en otro de los objetivos estratégicos del sistema.

Lo anterior es nada más que relativamente cierto. De hecho, el sistema industrial moderno impone algunas restricciones al libre funcionamiento del mercado. El incremento de la productividad, en función de las escalas de producción, el tamaño mínimo de determinadas inversiones y la necesidad de grandes concentraciones de capital para financiar la investigación tecnológica tornan conveniente la concentración de unidades productivas y, muchas veces, la intervención estatal, que llevan a la formación de monopolios y oligopolios, en abierto conflicto con la atomización que se requiere para poder asegurar el libre funcionamiento del mercado. Este conflicto de objetivos que plantea el sistema industrial moderno hace que la concepción clásica de eficiencia deba ser revisada, incluso en los países industriales limitados por su capacidad productiva.<sup>8</sup> Sin embargo, el tema rebasa la finalidad de este trabajo, ya que mi propósito no es investigar la inadecuación de la teoría clásica para analizar sistemas económicos “normales”, limitados por la capacidad productiva, sino estudiar la inadecuación mucho mayor de esta teoría cuando se la pretende aplicar a situaciones económicas, como la argentina, donde rige otra limitación.

#### 4. Limitación por demanda - Modelo keynesiano

El crecimiento de la capacidad productiva es una condición necesaria para lograr el aumento de la producción de bienes y servicios, pero no siempre es suficiente. En el mundo real, la capacidad productiva no siempre se utiliza a pleno. Con mayor o menor frecuencia, los países atraviesan recesiones, que significan la aparición de equipos ociosos y de mano de obra desocupada. En este caso los recursos desaprovechados permiten llegar al crecimiento económico, sin incrementar la capacidad productiva: basta eliminar los obstáculos que impiden utilizarla a pleno. A fin de determinar cuáles son estos obstáculos, las recesiones se deben subdividir en dos grandes categorías: las que se originan en las caídas autónomas de la demanda global y las que tienen su origen en los desequilibrios de la balanza de pagos.

Las recesiones pertenecientes al primer tipo se conocen con el nombre de keynesianas, y fueron características de los países industriales, antes de la década de 1930. Se inician a raíz de desajustes entre los mecanismos de inversión y de ahorro. La inversión se divide en inversión en equipos, máquinas, edificios, etc., e inversión en existencias. La primera es voluntaria y se rige por los incentivos; la segunda, en gran medida, no lo es y está determinada por la situación de las ventas. Por otra parte, en toda economía cerrada el total de la inversión efectuada –voluntaria más involuntaria– en un

---

<sup>8</sup> Véase *El nuevo estado industrial*, de John Kenneth Galbraith (por ejemplo, Ariel, Barcelona), que hace el análisis del cambio de premisas clásicas, implícito en la industrialización moderna.

período dado es exactamente igual al total del ahorro realizado durante el mismo período.

Lo normal es que la inversión realizada voluntariamente alcance a absorber todo el ahorro disponible. Pero a veces el volumen de las inversiones voluntarias disminuye por falta de incentivos y se torna menor que el ahorro disponible. Cuando esto sucede, dada la igualdad que tiene que cumplirse entre el ahorro y la inversión total, el ahorro sobrante se refleja en el incremento de la parte involuntaria de la inversión, proporcionada por los stocks.

A su vez, los stocks no pueden crecer indefinidamente y, si el fenómeno sigue, las fábricas se ven obligadas a restringir su producción. Aparece entonces la desocupación, disminuyen aún más los incentivos a la inversión, con lo cual la inversión voluntaria baja de nuevo. Esto vuelve a reforzar el fenómeno inicial y se entra en un círculo vicioso: la superabundancia de oferta y la capacidad productiva paralizada –causante del desempleo– y las necesidades insatisfechas de la población que queda sin poder de compra, debido a este desempleo.<sup>9</sup>

Una situación de este tipo impone el cambio total de la estrategia económica. Al producirse la subutilización de recursos, deja de regir la limitación ejercida por la capacidad productiva. Por lo tanto, pierde vigencia la estrategia clásica, que se basa fundamentalmente en la necesidad de maximizar la cantidad de recursos productivos.

Si una parte del equipo productor permanece ociosa, no hay necesidad inmediata de incrementarlo. La baja producción no se debe a la falta de equipos, sino a la subutilización de los existentes, a causa del exceso de ahorro, con respecto a las inversiones planeadas. Este exceso de ahorro tiene lugar porque no hay suficientes incentivos para la inversión, situación que se agrava en forma acumulativa a medida que se desencadena la recesión. Por consiguiente, no solo desaparece la necesidad de acumular ahorros sino que, además, esa acumulación se torna contraproducente. Para aumentar la producción será menester o bien reducir el ahorro –o sea, incrementar el consumo– o bien, alternativamente, elevar la inversión. En esta combinación de políticas habría que utilizar los siguientes instrumentos: la reducción de impuestos, la transferencia de ingresos a favor de los sectores de consumo masivo y, en forma paralela, la expansión crediticia y el déficit fiscal deliberado.

A corto plazo los efectos expansivos que se logran mediante el aumento de la inversión o del consumo son idénticos. La única diferencia consiste en que la inversión, además del efecto expansivo inmediato que permite aprovechar toda la capacidad productiva potencial, tiene un efecto adicional a largo plazo: el incremento de esa capacidad productiva. En el primer caso, el crecimiento se opera solamente debido a la mayor utilización de los recursos productivos. En el segundo, la cantidad de estos recursos crece simultáneamente.

Es interesante destacar que, en muchos casos, se da la llamada “paradoja de ahorros”. Según puede verse en cualquier libro de texto, al descender la proporción de

---

9 El análisis de las recesiones keynesianas se puede encontrar en cualquier libro de texto de macroeconomía.

ingreso ahorrado, el efecto expansivo sobre dicho ingreso puede ser de tal magnitud que, en última instancia, el ahorro global realizado aumenta.<sup>10</sup>

Mientras la producción se halla limitada por la demanda, pierde importancia la eficiencia de la utilización de recursos, en lo que se refiere a los procesos productivos. De nada vale incrementar la producción de un determinado equipo si después es necesario detener la producción por imposibilidad de venderla. El aumento de la producción –vale decir, la utilización de recursos en el sentido macroeconómico– se logra aumentando la demanda y, con ello, promoviendo el empleo de los recursos ociosos. Con este fin puede ser conveniente incurrir aun en gastos netamente ineficientes. Son conocidos los ejemplos de Keynes que demuestran de qué manera puede el despilfarro aumentar el bienestar.

“La construcción de pirámides, los terremotos y hasta las guerras pueden servir para acrecentar la riqueza si la educación de nuestros estadistas en los principios de la economía clásica impide que se haga algo mejor”.

“Si la tesorería se pusiera a llenar botellas viejas con billetes de banco, las sepultara a profundidad conveniente ... y dejara librado a la iniciativa privada ... el cuidado de desenterrar nuevamente los billetes ..., el ingreso real de la comunidad y también su riqueza de capital probablemente rebalsarían en buena medida su nivel actual”.<sup>11</sup>

Otro ejemplo interesante es el que ofrece un test para estudiantes de economía, en el cual se les pide que expliquen en qué condiciones el hecho de romper una vidriera aumenta el bienestar colectivo. Pero el ejemplo práctico más conocido es el que describe el efecto beneficioso que suelen tener los gastos en armamentos, durante los períodos recesivos. A pesar de que, desde el punto de vista del consumo de la población, esos gastos representan un desperdicio neto de recursos –o sea que constituyen una expresión de máxima ineficiencia–, se opera un resultado paradójico: su efecto expansivo indirecto incrementa la cantidad de bienes y servicios consumidos por la comunidad. De acuerdo con lo que dice Robert Lekachman, refiriéndose a Estados Unidos:

“Entre 1939 y 1944, lapso que marca el apogeo del esfuerzo bélico, el valor real del producto nacional creció más de un 70% y, cosa más notable aún, el producto privado aumento más de un 50%, a la par que se triplicó el valor de la producción pública y su participación en el proceso total, que de más que el algo superior al 10% en 1939 pasó a representar entre un quinto y cuarto en 1944 ... Lo que sucedió en 1941-1945 es que alcanzó pleno empleo, las fábricas trabajaron a pleno ritmo y se logró aumentar la producción de bienes útiles e inútiles. Tales fueron las verdaderas consecuencias del despilfarro: las que predijo Keynes. En la Segunda Guerra Mundial, los tanques, los bombarderos y los portaviones constituyeron el equivalente de las pirámides egipcias,

---

10 La administración de Kennedy se basó en un mecanismo muy similar cuando, con el fin de expandir la economía y aumentar la recaudación impositiva, tomó la revolucionaria y fructuosa medida de bajar los impuestos.

11 *Teoría general*, op. cit., p. 129.



las catedrales medievales y las botellas enterradas y llenas de dinero".<sup>12</sup>

En la limitación por la demanda cambia también el significado del déficit fiscal financiado mediante la expansión monetaria. Su capacidad de incrementar la demanda global convierte a este déficit en una herramienta ideal de reactivación. Si hay recursos ociosos, la nueva demanda moviliza la producción y crea así, automáticamente, su propia oferta, con lo cual ese déficit no produce efectos inflacionarios.<sup>13</sup>

La limitación por la demanda nos coloca así en un "mundo al revés",<sup>14</sup> donde se invierte el significado de los instrumentos y de los valores económicos. La eficiencia de los procesos productivos pierde importancia e incluso puede tornarse inconveniente, y el déficit del presupuesto se vuelve deseable. La posibilidad de movilizar recursos ociosos permite obtener algo aparentemente imposible: el incremento simultáneo del consumo y de la inversión. Desaparece, así, la antinomia tradicional entre ellos. El ahorro, en lugar de conducir al crecimiento, frena el proceso de reactivación, y el sacrificio pasa a ser un vicio en lugar de una virtud social.

La utilización de las ideas clásicas en una recesión keynesiana no solo no lleva al crecimiento, sino que conduce a la disminución de la actividad económica. Las crisis de demandas anteriores a la década de 1930 dejaron una amarga experiencia al respecto. Como faltaba un esquema de pensamiento adecuado, durante estas crisis se seguían aplicando todavía al desempleo las ideas clásicas, que se basaban en la premisa del pleno empleo de la capacidad productiva, y se insistía en el incremento de ahorro, la reducción del consumo y el equilibrio del presupuesto.

Citando a Galbraith:

"... hizo su aparición el fenómeno de una depresión verdaderamente devastadora. En semejante depresión, los hombres, las fábricas y los materiales se encontraban desocupados en masa ... La sabiduría convencional seguía subrayando la importancia del presupuesto equilibrado... Un presupuesto equilibrado equivalía a mayores tipos impositivos y a una reducción del gasto público. Contemplado retrospectivamente, sería difícil imaginar un proyecto mejor para reducir la demanda de bienes, tanto privada como pública, agravar la deflación, incrementar el paro (la desocupación) y contribuir al sufrimiento general. Sin embargo, el presupuesto equilibrado continuaba teniendo suprema importancia para la sabiduría convencional ... Los economistas y los observadores profesionales de los problemas públicos estuvieron de acuerdo en esto casi sin excepción.

---

12 Lekachman, R. (1970). *La era de Keynes*. Madrid, Alianza, p. 164.

13 Tal como se verá más adelante, esta afirmación se basa en la premisa de que el desempleo es uniforme, o sea que no existen rubros de oferta ya saturados o "cuellos de botella".

14 El término "mundo al revés" es de *Economics*, de Paul A. Samuelson, probablemente el libro de texto de macroeconomía de mayor difusión mundial.

Casi todos aquellos a quienes se pidió consejo durante los primeros años de la depresión fueron llevados por la sabiduría convencional a ofrecer propuestas encaminadas a empeorar las cosas ...".<sup>15</sup>

La gran crisis de 1929 creó un ambiente dispuesto a recibir nuevas ideas. Apareció la teoría de Keynes, que causó una verdadera revolución en la ciencia económica. Según Keynes:

“Nuestra crítica de la teoría económica clásica aceptada no ha estribado tanto en buscar los defectos lógicos del análisis cuanto en señalar que los supuestos tácitos en los que se basa rara vez o nunca se satisfacen, con la consecuencia de que no puede resolver los problemas económicos del mundo real”.<sup>16</sup>

Su aporte consistió, pues, en cambiar los supuestos y, sobre esta base, dar un giro de ciento ochenta grados a una serie de concepciones económicas. La posibilidad de que aparezca un factor limitador dado por la demanda, anterior a la capacidad productiva potencial, y las consecuencias de este cambio del factor limitador fueron reconocidas en su aspecto teórico. Se arribó a la teoría macroeconómica moderna que, en estas circunstancias, reconoce objetivos estratégicos, instrumentos y medidas prácticas, exactamente opuestos a los contemplados por la teoría clásica para los sistemas limitados por la capacidad productiva.

## 5. Limitación externa: los antecedentes históricos y el patrón oro

El abastecimiento de divisas tiene una importancia vital para el desarrollo de un país. Aunque la mayor parte de la producción se debe a la utilización de recursos nacionales, siempre existe un cierto porcentaje de importaciones necesarias para mantener en funcionamiento la actividad interna. Las fábricas no pueden trabajar sin materias primas importadas, los medios de transporte y energía no funcionan sin combustibles, y el país no puede mantenerse en marcha sin la reposición de algunos bienes de capital importados.

De este modo, las importaciones constituyen un cimiento sobre el cual se edifica una estructura productiva varias veces mayor. Este componente, proporcionalmente reducido pero indispensable para que pueda funcionar la producción nacional, es financiado por las exportaciones y otros ingresos de divisas.

Al margen de las recesiones que provoca la caída de la demanda interna, a raíz de la insuficiencia de inversiones, existe otro tipo de recesiones, de síntomas semejantes pero de distinto origen. Nace de la insuficiencia de divisas, o sea, de los desequilibrios del sector externo de la economía.

En realidad, la palabra “desequilibrio” se presta a equívocos. Dado que ningún

---

15 *La sociedad opulenta*, Ariel, Barcelona, p. 5.

16 *Teoría general*, op. cit., p. 362.

país puede gastar permanentemente una cantidad de divisas mayor que la que recibe, a la larga el sector externo tiene forzosamente que equilibrarse solo. Es la misma situación que la de un núcleo familiar que gasta de continuo más de lo que gana. Una vez agotadas sus reservas y su capacidad de endeudamiento, sus cuentas se tienen que equilibrar de hecho.

Sin embargo, un país puede llegar al equilibrio externo por dos vías posibles, de efectos totalmente diferentes sobre la economía. La primera alternativa consiste en la eliminación del déficit externo, por medio de la restricción de las importaciones prescindibles, una mayor sustitución de las imprescindibles y la expansión de las exportaciones. Dichos objetivos exigen adecuados instrumentos de política económica, y su logro permite recuperar el equilibrio externo sin afectar el nivel de la actividad interna.

La segunda alternativa consiste en una recesión. En este caso, la disminución de la producción interna hace que se contraigan automáticamente las importaciones. Al mismo tiempo, la reducción del consumo deja un mayor excedente para exportar. Así, pues, el equilibrio externo se recupera a costa de la actividad interna.

Imaginemos una larga carretera de cuatro vías con un puente angosto de dos vías. Este puente forma un cuello de botella –o estrangulamiento– que limita la capacidad de tránsito de la carretera, pudiendo provocar una aglomeración a lo largo de cientos de kilómetros. La aglomeración puede solucionarse de dos modos. En primer lugar, ensanchando el puente hasta adecuarlo a la capacidad de tránsito de la carretera o haciendo un desvío que permita evitarlo. En segundo lugar, limitando el tránsito que pasa por la carretera para adecuarlo a la capacidad del puente.

Algo similar ocurre en el caso del estrangulamiento externo, o sea, de una insuficiencia de divisas para mantener ocupada la capacidad productiva. Cuando la acción correctiva del mercado es idónea, amplía la provisión de divisas o crea eventualmente condiciones que permiten utilizar mejor la provisión de divisas existentes, hasta satisfacer la necesidad que plantea la producción interna. Si, en cambio, las fuerzas del mercado actúan deficientemente, es la producción interna la que baja hasta adecuarse a la provisión de divisas, y deja desocupada una parte de la capacidad productiva.

Solo la primera alternativa –que en adelante llamaré expansiva– constituye la verdadera solución del problema externo. La segunda alternativa –que llamaré recesiva– revela la incapacidad de la conducción económica para proveer instrumentos encaminados hacia una verdadera solución, y rara vez es deliberada. En general, se cae en ella por omisión, al no darse la solución expansiva. En este caso, las fuerzas del mercado terminan por limitar la actividad interna, de acuerdo con la disponibilidad de divisas. Tiene así lugar el tercer tipo de limitación, diferente de la ejercida por la capacidad productiva o por la demanda. Definimos, entonces, como limitación externa la referida a la producción de bienes y servicios por debajo de la capacidad productiva, que ocurre debido a la insuficiencia de divisas o, en otras palabras, a causa de un estrangulamiento o cuello de botella en el sector externo de la economía.

Si el déficit externo que se ha de eliminar no es muy elevado, tampoco será notable la caída de las actividades, quedando resentida sobre todo la tasa de crecimiento

de la economía. Si el déficit es grande, se producirá una profunda recesión.

La historia de la ciencia económica se caracteriza por la búsqueda e implantación de mecanismos que, según se suponía, tenían que ser capaces de proveer el equilibrio externo por la vía de la alternativa expansiva y que, en la práctica, actuaban a través de la alternativa recesiva y daban origen, así, al fenómeno de la limitación externa.

Durante muchos años se confió en que la solución de los desequilibrios externos sería aportada por el régimen del patrón oro, encargado de mantener la proporcionalidad entre la circulación de dinero y las reservas de oro. Cuando se desequilibraba el sector externo y bajaban estas reservas, disminuía automáticamente en el país afectado la cantidad de dinero en circulación. La iliquidez monetaria ponía en marcha un mecanismo que culminaba con el restablecimiento del equilibrio externo.

Según se suponía, a la luz de la teoría económica vigente en aquella época este mecanismo debía actuar mediante la alternativa expansiva a través del efecto-precio. La restricción monetaria debía inducir a una caída de precios internos que originaría una reducción general de los costos, incluso de los salarios. La mejora de las condiciones competitivas de la producción nacional debía producir una expansión de las exportaciones y una contracción de las importaciones, promoviendo la sustitución de estas últimas con la producción local, sin afectar el nivel de la actividad interna.

Sin embargo, en la práctica este efecto-precio nunca funcionó satisfactoriamente. Aunque los precios reales a veces bajan, los nominales –expresados en unidades monetarias– siempre se resisten a ello. En gran medida, esto obedece a que los asalariados, aunque toleren disminuciones de su salario real a través de la suba de precios, no admiten reducciones de su salario nominal. En consecuencia, el mecanismo real del equilibrio difería del supuesto por la teoría. La restricción monetaria hacía disminuir el nivel de la actividad, lo cual motivaba también una reducción de las importaciones.<sup>17</sup>

De este modo, en lugar de actuar, tal como suponía la teoría, por la vía del efecto-precio o de la alternativa expansiva, restableciendo el equilibrio externo en forma compatible con el pleno empleo interno, el régimen del patrón oro obraba mediante mecanismos de efecto-ingreso, a costa de la actividad interna. En otras palabras, actuaba por medio de la alternativa recesiva dando lugar al fenómeno de limitación externa. En nuestra analogía, en vez de ensanchar el puente para adecuarlo a la carretera, el tránsito que corría por ésta disminuía hasta adaptarse a aquel.

Aunque ese efecto se veía atenuado por las correcciones prácticas que los banqueros y políticos introducían en el funcionamiento teórico del patrón oro, las depresiones originadas en los desequilibrios de la balanza de pagos se hacían inevitables. La tendencia del mundo académico era “explicar” estas depresiones a partir de un “comportamiento patológico de la realidad”, la cual, en lugar de reaccionar de acuerdo con los supuestos de la teoría, se resistía a la baja de precios.

---

17 En el capítulo 17 [ver original] veremos que esta descripción es más bien simplista y que, en la práctica, los grandes centros financieros manipulaban la tasa de interés y lograban evitar la desocupación, exportándola a los países periféricos.

Si bien la teoría de Keynes no se ocupó directamente de los problemas del sector externo, provocó un cambio de mentalidad. Al hacer entender que la desocupación no se debía a un acto divino, sino a un fenómeno que podía ser subsanado mediante el esfuerzo humano, impulsó en forma indirecta hacia la adopción de nuevas reglas de juego en materia de intercambio internacional.

En la actualidad, bajo la influencia de la revolución keynesiana en la economía, el mecanismo del patrón oro ha sido abandonado. Los bancos centrales –por lo menos en los países industriales– crean dinero en función del nivel de actividad interna, con gran independencia de las reservas de oro y divisas. La misión de la política monetaria es asegurar el pleno empleo de la capacidad productiva. La regulación del sector externo se efectúa mediante otro método. Cuando bajan las reservas, en lugar de reducir la cantidad de dinero en circulación, provocando la recesión, el país deficitario devalúa su moneda. Según enseña la teoría vigente, este mecanismo de devaluaciones corrige los defectos del patrón oro, estimulando las exportaciones y desincentivando las importaciones, o sea, restableciendo el efecto-precio del cual aquel carecía en la práctica. Se consigue, así, el equilibrio externo sin afectar el nivel de actividad interna.

De esta manera se ha creado un nuevo mecanismo equilibrante, que –con excepciones que veremos en el capítulo 19 [ver original]– opera satisfactoriamente en las estructuras productivas de los países industriales. En efecto, en estos el sector de crecimiento más dinámico –el de la industria– constituye la fuente principal de sus exportaciones y el desarrollo industrial, al par que incrementa las necesidades de divisas, aumenta en forma simultánea la capacidad del país para generarlas. Por lo tanto, en sus economías se mantiene un paralelismo permanente entre la producción interna y la capacidad de generar divisas.

Cuando sobreviene el déficit externo se origina en un simple problema de paridad inadecuada, que se resuelve con una devaluación. Dado que la mayor parte de las actividades opera en una franja muy cercana a los precios internacionales, esa devaluación, al bajar los precios internos en términos internacionales, permite incorporar a la exportación una gama de productos nuevos y aumentar así la capacidad de generar divisas. Al mismo tiempo, dado que una gran proporción de las importaciones no es esencial, la mejora de la relación entre los precios internos y los internacionales estimula también la sustitución de importaciones y el consiguiente ahorro de divisas. Por ende, la devaluación permite aumentar las exportaciones y comprimir la proporción de importaciones en el producto, subsanando así el déficit externo que pudiera existir.

Si se omiten los casos en que la devaluación se ve impedida por motivos políticos o institucionales –Estados Unidos o Inglaterra–, estas reglas del juego permiten a la mayoría de los países industriales compatibilizar el equilibrio externo con el pleno empleo interno. En consecuencia, en los países industriales no se da el fenómeno de la limitación externa –o, lo que es lo mismo, el equilibrio externo logrado por la vía de la alternativa recesiva– salvo en aquellas circunstancias especiales en que existen obstáculos para la devaluación. De allí que, aunque la teoría macroeconómica moderna incluye suficientes instrumentos conceptuales para evaluar las repercusiones de la

limitación externa y razonar en base a ella, normalmente esa evaluación no se hace. Esta teoría –tal como se enseña en las universidades y tal como inspira la acción de los gobiernos en lo político– ignora por completo la posibilidad de la limitación externa. Toda su estructura analítica y todas sus conclusiones parciales –explícitas e implícitas– que orientan el pensamiento de la sociedad y en particular de los niveles políticos se basan en la premisa de que la limitación externa no existe ni puede existir.

En lo sucesivo distinguiremos entre estos tres términos. Aplicaremos el de teoría clásica a la teoría económica prekeynesiana, que desconocía la posibilidad de cualquier tipo de desempleo. Llamaremos teoría tradicional a la macroeconomía moderna –según se enseña hoy en las universidades–, que incorpora el análisis keynesiano y la existencia del desempleo provocado por las caídas de la demanda interna, pero retiene la premisa clásica de que no existe la limitación externa. Finalmente, denominaremos teoría económica, a secas, al conjunto de elementos conceptuales que, aunque heredado de los pensadores de antaño, sufrió una depuración de las premisas implícitas que caracterizan a la teoría tradicional. O sea, consideraremos que la teoría económica es un mecanismo analítico abierto a la incorporación de nuevas premisas extraídas en cada caso de la realidad y capaz de dar respuestas valideras si se las tiene en cuenta.

De acuerdo con estas definiciones, el objetivo del presente libro es:

a. Demostrar que en países como la Argentina el problema económico central es la limitación externa y que, por lo tanto, en ellos la teoría económica tradicional no tiene vigencia.

b. Hacer un aporte a la teoría económica adecuada para estos países.<sup>18</sup>

## 6. Limitación externa en las EPD. El renacimiento del patrón oro

Aunque a la Argentina se la ubica con frecuencia en el grupo de países subdesarrollados, esta clasificación es incorrecta. Un país subdesarrollado típico carece de clase media, recursos humanos capacitados y capital real. No tiene industria o posee muy poca y produce casi exclusivamente bienes primarios que intercambia por manufacturas. Está sumido en lo que se ha dado en llamar “el círculo vicioso de la pobreza”: su misma pobreza le impide la formación de ahorro y la capitalización, indispensables para el crecimiento económico.

Este cuadro no coincide con el de la Argentina, que forma parte de un grupo de países con un perfil definido, situados en un punto intermedio entre el mundo

---

18 Estas definiciones surgieron a raíz de un intercambio de ideas con el Lic. De Pablo. Respondió a mi trabajo “¿Por qué en la Argentina fallan las teorías económicas?” con “¿Fallan en la Argentina las teorías económicas?”. En el que aclaraba –con razón– que lo que fallaba no eran las teorías económicas sino las premisas obsoletas que incorporaban. Revista Competencia, Buenos Aires, N<sup>o</sup>s 93 y 99 respectivamente.

subdesarrollado y el industrial. Su nivel de vida, de cultura y de tecnología, y la gravitación de su sector industrial impiden que se los clasifique como subdesarrollados. Lo único que tienen en común con los países realmente subdesarrollados es ser exportadores primarios, ya que su desarrollo industrial se realizó casi exclusivamente "hacia adentro".

Este tipo de desarrollo no convencional se inicia en la Argentina cuando esta república tropieza con las primeras dificultades para colocar su producción primaria y cuando se hace manifiesto que, aun en ausencia de estas dificultades, la actividad agropecuaria no será suficiente por sí sola para proporcionar empleo a su creciente población.

Por consiguiente, con el fin de ampliar el espectro de las actividades, se hace necesaria la industrialización. Dado que los precios industriales resultan más altos que los internacionales, esa industrialización se ve impedida por la competencia externa, y para concretarla se impone un cambio en las tradicionales reglas del juego de libre comercio internacional. Se establece una fuerte barrera proteccionista, que permite el surgimiento de las actividades industriales, a pesar de que sus precios resultan muy superiores a los del mercado mundial.

Nace así una estructura productiva peculiar, en la cual coexiste un sector exportador primario, de precios internacionales, con un sector industrial, de precios mucho más elevados que los internacionales. Denominaré a esta configuración estructura productiva desequilibrada –o, de forma abreviada, EPD–, nombre que permitirá diferenciarla claramente de las estructuras productivas equilibradas, en las que los precios de todos los sectores –o por lo menos de los de crecimiento más dinámico– son iguales o muy cercanos a los internacionales.

La principal característica económica de la EPD es su tendencia a recaer periódicamente en crisis de la balanza de pagos. A raíz de la peculiar configuración de precios que la caracteriza, la industria se ve forzada a restringirse al abastecimiento del mercado interno y la provisión de divisas pasa a depender, casi exclusivamente, de las exportaciones primarias. Cuando, dentro del producto, el porcentaje de las importaciones se mantiene constante, el crecimiento de la economía implica un crecimiento simultáneo del gasto de divisas. Se hace necesario, pues, un aumento de la capacidad del país para generarlas, para poder financiar las materias primas y adquirir los bienes de capital importados. Pero la industria no exporta, con lo cual el desarrollo del sector industrial no contribuye a la obtención de estas divisas. Su abastecimiento queda siempre a cargo del sector primario, limitado, sea por las condiciones de oferta, sea por las de la demanda mundial, o por ambas a la vez.

Se produce así un proceso de divergencia entre el crecimiento del sector interno consumidor de divisas, que no contribuye a producirlas, y el estancamiento relativo de las exportaciones. Esta divergencia entre el desarrollo interno y la capacidad de generar divisas origina una tendencia permanente a los desequilibrios del sector externo. En las estructuras productivas desequilibradas aparece así una insuficiencia crónica en la producción de divisas, la cual, por su carácter estructural, se distingue diametralmente de los desequilibrios transitorios de la balanza de pagos, característicos de los países

industriales.

También hay que distinguir con cuidado estos desequilibrios externos de los diagnosticados por la CEPAL y atribuidos a las limitaciones de la demanda mundial de los productos primarios y al deterioro de los términos de intercambio.<sup>19</sup> Este deterioro se usó para justificar los procesos de industrialización en Latinoamérica, a veces con razón y otras sin ella. Pero lo esencial es tener presente que, una vez lanzado un proceso de industrialización sustitutiva, este desemboca en el desequilibrio externo impulsado por la misma dinámica del crecimiento, independientemente de las eventuales limitaciones de la demanda mundial o del deterioro de los términos del intercambio que puedan existir.

Veremos más adelante que este es el caso argentino. En la Argentina, la limitación a las exportaciones agropecuarias es de oferta y no de demanda. No obstante, las características de la EPD impiden subsanar esta falta de oferta por medio de instrumentos cambiarios convencionales, previstos por la teoría tradicional, debido a graves disturbios en la distribución del ingreso y a los efectos recesivos que estos provocan. Por lo tanto, los desequilibrios externos en la Argentina de hoy surgen a causa de las características de su estructura productiva actual, independientemente de las razones que, en su momento, pudieron determinar su industrialización.

Cuando la capacidad externa de pagos se hace menor que la requerida para afrontar las necesidades de materias primas, combustibles y equipos importados y para solventar otros desembolsos corrientes de divisas, se desemboca en una obligada devaluación. Pero esta devaluación, en lugar de actuar –tal como presupone la teoría– restableciendo el equilibrio por medio de la alternativa expansiva, inicia una serie de deformaciones en el sistema económico, que dan como resultado una caída de actividades internas, similar a la que tenía lugar en el régimen del patrón oro y, por esta vía recesiva, reduce las importaciones.

A menudo la devaluación se ve complementada –y a veces reemplazada– por otros mecanismos recesivos, monetarios o fiscales. Cualquiera que sea su justificación o racionalización, su fin es siempre el mismo: reducir el nivel de la producción interna y disminuir las importaciones por medio de la alternativa recesiva.

Debido a la existencia del desequilibrio externo de carácter estructural, no subsanable a través de las devaluaciones, el sector externo se convierte en el principal limitador de las EPD. El crecimiento de la capacidad productiva se adelanta periódicamente a la capacidad generadora de divisas y desemboca en la limitación externa. Esta se trata de paliar por medio del endeudamiento en divisas. Las cargas financieras se suman al desequilibrio preexistente que no quedó solucionado y lo agravan. A medida que la economía crece, la brecha inicial entre las necesidades y la capacidad generadora de divisas aumenta, haciendo necesario conseguir nuevos préstamos en divisas. Se crea de esta manera un círculo vicioso de endeudamiento,

---

19 El tema puede verse en Roberto Duret: Relación de intercambio y el desarrollo económico. Trimestre Económico, México, enero-marzo, (1959).



que termina siempre en una crisis. La producción se ve forzada a retroceder al nivel marcado por la disponibilidad de divisas y queda ociosa una gran parte de la capacidad productiva acumulada en el ínterin. A causa de la crisis bajan las importaciones y se reponen las reservas de divisas; la economía puede volver a expandirse y recomienza todo el proceso. El resultado es una economía de parada y arranque (stop and go economy).

De este modo, en las EPD o estructuras productivas desequilibradas reaparece el fenómeno de la limitación externa –generalmente en forma de periódicas crisis de balanza de pagos–, considerado como definitivamente solucionado por la teoría económica tradicional.

Esta teoría, según fue definida en el apartado 5, está basada en la síntesis entre la teoría clásica y la keynesiana (o, de acuerdo con lo que veremos en la tercera parte del libro [ver original], más bien en la introducción del esquema keynesiano en el clásico) y su punto de partida es la premisa de que existen únicamente dos tipos de limitaciones:

a. La limitación “normal”, ejercida por la disponibilidad de equipos, máquinas, infraestructura, tecnología, recursos naturales y mano de obra –o sea, por la capacidad productiva potencial– en cuyo caso se aplicaría la teoría clásica;

b. La limitación ocasional o coyuntural, que se ejerce debido a la insuficiencia de la demanda interna, originada a su vez en la retracción de las inversiones o en la caída del consumo, en cuyo caso se aplicaría la teoría keynesiana.

La aparición de un nuevo tipo de limitación, ejercida por el sector externo, no puede incluirse en la clasificación anterior. Por lo tanto, altera el esquema habitual de prioridades que surge de la teoría tradicional e impone instrumentos de acción no convencionales.

Pero el cambio no termina allí. El proceso de limitación externa no solo provoca la detención del crecimiento, sino que altera todo el funcionamiento del sistema económico. En primer lugar, la limitación origina intensos golpes de un nuevo tipo de inflación cambiaria, que nace de las devaluaciones, y será analizado exhaustivamente en este libro. A su vez, estas deformaciones primarias inducen a una serie de deformaciones secundarias en el sistema económico, entre las cuales podemos destacar:

a. Prolongados períodos de restricción monetaria;

b. Períodos compensatorios de inflación de costos,

c. Crónico déficit del presupuesto, agravado e incluso provocado a veces por las recesiones y la iliquidez;

d. Estancamiento de los salarios reales, derivado de las transferencias regresivas de ingresos que se operan a causa de las devaluaciones; surge también de la capacidad ociosa, del alto costo real del dinero, motivado por la restricción monetaria, y –a largo plazo– de un crecimiento deformado de la estructura industrial en condiciones de limitación externa;

e. Imposibilidad de incrementar la eficiencia industrial en un mercado de demanda oscilante y de reglas de juego imposibles de predecir;

f. Paralización crónica de las inversiones productivas, a causa de la insuficiencia de los incentivos y la subutilización de la capacidad potencial de ahorro del país;

g. Toma de control paulatina del aparato económico por parte de capitales extranjeros, al amparo de las reglas de juego a las cuales recurre para paliar el desequilibrio externo.

Todos estos fenómenos, conocidos por cualquier observador de la vida económica argentina, son efectos más o menos directos de la limitación externa y se pueden entender únicamente en el marco de un esquema de pensamiento que incorpore la existencia de dicha limitación como premisa central del análisis. Los fenómenos recesivos de los países industriales –especialmente la crisis de 1929– no podían entenderse en el marco de la economía clásica, que descartaba la existencia de la limitación por demanda. Tampoco pueden entenderse los problemas económicos de las EPD en el marco de la teoría económica tradicional, que desecha la existencia de la limitación externa que los provoca.

Por último, la aparición de la limitación externa impone un cambio de las prioridades, de los instrumentos e incluso de los valores, con respecto a los que rigen en la teoría tradicional. Crea la necesidad de un nuevo marco analítico que, partiendo del tipo de limitación vigente, indique cuáles son las nuevas variables estratégicas, fije las prioridades e inspire las medidas correspondientes. Además, para dar lugar a una acción en el terreno político, este marco analítico –o por lo menos las ideas centrales que surgen de él– debe tener una adecuada difusión dentro del medio social. Si el universo keynesiano significa un mundo “al revés” con respecto al universo clásico, en las EPD la limitación externa crea un mundo al revés al cuadrado, que debe ser conocido y comprendido previamente, con el fin de operar sobre él de modo adecuado.

## **7. Disociación entre la teoría y la realidad en las EPD**

No es fácil determinar los factores limitadores en la economía de un país, ya que muchas veces estos no se manifiestan de manera directa, sino que aparecen a través de mecanismos indirectos, demasiado intrincados para ser entendidos mediante una simple observación superficial. El análisis de interrelaciones tan complejas exige la ayuda de teorías basadas en determinadas abstracciones, extraídas de la realidad. Al mismo tiempo, estos instrumentos conceptuales son causantes de la extrema vulnerabilidad de la ciencia económica, puesto que, habiendo nacido en una época y lugar dados y obedeciendo a cierta interpretación de la realidad en la cual se originaron, tienden a perdurar en la mentalidad colectiva, aun cuando las premisas en las que se basan hayan perdido su vigencia.

La crisis de 1929 brinda una demostración palmaria de este hecho. Durante su transcurso, el empleo de teorías basadas en la limitación por capacidad productiva impedía superar la recesión. Un caso similar fue el de la aplicación persistente del sistema del patrón oro anterior a la década de 1930, a pesar de que restablecía el equilibrio externo por la vía de la recesión.

La situación mundial ha cambiado. En la actualidad, el uso consciente de la política monetaria y fiscal para mantener la demanda interna en el nivel de la capacidad productiva, junto con el mecanismo de las devaluaciones, incorporado al sistema monetario internacional, permiten, en principio, a los países industriales mantener un ritmo adecuado de crecimiento y el equilibrio externo, sin caer en recesiones, ni internas ni provenientes del sector externo.

Sin embargo, lo que ocurre con la teoría económica constituye un ejemplo dramático del dilema básico de la humanidad, señalado como tal por la bibliografía contemporánea: los cambios de la realidad son mucho más rápidos que la capacidad de la mentalidad colectiva para adaptarse a ellos.<sup>20</sup>

Aplicando esta idea a la problemática económica vemos que, si bien los grandes países industriales aprenden a entender y manejar sus economías, eliminan las crisis keynesianas y modifican el sistema monetario internacional con el fin de evitar las crisis provenientes del sector externo, la realidad avanza un paso más. En una serie de naciones –Brasil, Chile, Colombia, India, Pakistán, México, etc.– entre las cuales se encuentra también la Argentina, al amparo de las restricciones al libre comercio surge la nueva realidad de las EPD; estructuras productivas caracterizadas por la presencia de dos sectores de precios diferentes que se enfrentan con una crónica limitación externa.

Esa realidad contradice todas las enseñanzas de la teoría tradicional. Esta, según vimos en el apartado 5 [ver original], se basa en lo que sucede en los países industriales y parte del postulado del equilibrio externo automático. Según este postulado, basta mantener el libre juego de las fuerzas del mercado y permitir que el tipo de cambio se coloque en un nivel apropiado para asegurar el equilibrio permanente de la balanza de

---

20 El creciente divorcio entre las ideas y la realidad se va convirtiendo rápidamente en el tema central de la bibliografía sociopolítica contemporánea. El psicólogo Erich Fromm plantea el interrogante básico, referente a la misma posibilidad de supervivencia de la raza humana en condiciones de cambio tan rápido que las ideas –que normalmente necesitan más de una generación para cambiar– no alcanzan a adecuarse a las exigencias del mundo real. La antropóloga Margaret Mead analiza el carácter distintivo de nuestra cultura, en la que por primera vez en la historia de la humanidad los padres no tienen capacidad de enseñarles a sus hijos ya que viven en una realidad que aquellos no vivieron. El escritor Alvin Toffler analiza el cambio vertiginoso como el fenómeno en sí, sus repercusiones psicológicas, sociales y políticas, el desafío que presenta a la capacidad humana y la dificultad de afrontarlo. El filósofo político social Charles Reich hace una severa condena a la sociedad contemporánea, atribuyendo todos sus graves problemas político-sociales al tremendo desajuste entre la percepción de la realidad y la realidad misma. El economista Kenneth Galbraith muestra fehacientemente el atraso y la obsolescencia de ideas económicas con las que se manejan en política los países industriales. Por último, el filósofo Thomas Kuhn demuestra que la rigidez de las ideas y su resistencia al cambio es una constante en la historia del pensamiento humano. Véanse respectivamente Erich Fromm: ¿Podrá sobrevivir el hombre?, Biblioteca de Psicología Social y Sociología, Buenos Aires, Paidós; Margaret Mead: Cultura y compromiso. Estudio sobre la ruptura generacional, Buenos Aires, Granica Editor; Alvin Toffler: Future Shock. Nueva York, Bantam Books; Charles Reich: Greening of America, Nueva York, Penguin Books of America; Kenneth Galbraith: El nuevo Estado industrial, ya citado; Thomas Kuhn: The Structure of Scientific Revolutions. International Encyclopedia of Unified Science.

pagos, sin que sufra el nivel de la actividad interna. En otras palabras, la teoría tradicional niega la posibilidad de una limitación externa. Los fenómenos de desequilibrio externo que se operan en la práctica los atribuye siempre a un mal manejo interno; a un tipo de cambio inadecuado o al exceso de la demanda, condición que suele describirse como “la pretensión del país de consumir más de lo que produce”.

El hecho de que el postulado del equilibrio externo automático es válido únicamente en las estructuras productivas equilibradas no se menciona en los tratados ni libros de texto, escritos prácticamente todos ellos en los países industriales. La teoría económica tradicional, que determina las ideas económicas de la opinión nacional e internacional, parte implícitamente del supuesto de la libertad de comercio entre las naciones. Existiendo esta libertad, en ningún país pueden surgir actividades de precios mayores que los internacionales y las estructuras productivas forzosamente resultan equilibradas. De esta manera, la teoría económica tradicional introduce de modo implícito y oculto el supuesto de que todas las estructuras productivas están equilibradas.

Aunque estos supuestos no se cumplen cabalmente en ninguna parte del mundo, las desviaciones principales que se dan en los países industriales ocurren sobre todo en los sectores agropecuarios protegidos, de desarrollo menos dinámico. Por lo tanto, estas desviaciones resultan lo suficientemente reducidas como para no afectar la validez básica de la teoría, que se parece lo bastante a la realidad como para mantenerse en vigencia.

Así, pues, los esquemas analíticos que se emplean, las prioridades que surgen a partir de estos, la instrumentación económica que se utiliza e incluso los valores económicos que trascienden al medio social son simples generalizaciones de ciertas características de las estructuras productivas equilibradas, valederas mientras se apliquen a ellas. Su aparente carácter universal se debe a que la teoría tradicional no concibe la existencia de las EPD en las que ni siquiera soñaron las generaciones de economistas dedicados a su elaboración.

Los países exportadores primarios en proceso de industrialización, entre los cuales figura la Argentina, siguieron durante años el desarrollo basado en las restricciones al comercio internacional. Violaron así los preceptos de la teoría neoclásica. Todavía hoy se discute acerbamente hasta qué punto este tipo de desarrollo ha sido acertado y en qué medida fue producto de la demagogia y la improvisación. El interrogante es complejo y lo analizaremos en profundidad. Sin embargo, la respuesta, aunque tiene gran importancia para los países que inician hoy su industrialización, afecta mucho menos a la situación argentina, cuyo camino de industrialización –bien o mal, acertada o desacertadamente– ya fue recorrido en amplia medida. La EPD argentina –igual que las de otros países del Tercer Mundo– es el resultado de este proceso y constituye en nuestros días un dato de la realidad, prescindiendo de la aprobación o desaprobación del camino que condujo a ella.

La incoherencia de los países como la Argentina reside en que, habiendo violado (no importa por ahora si acertada o desacertadamente) los preceptos de la teoría tradicional y habiendo creado un nuevo tipo de realidad, que altera las premisas sobre las que descansa dicha teoría, no han procedido a una revaluación simultánea de sus esquemas analíticos, prioridades, instrumentos y valores económicos, basados

en las premisas que se dejaron de lado. Aunque su política llevó de modo deliberado al desequilibrio de la estructura productiva, carece de un nuevo esquema analítico que incorpore como premisa explícita la existencia de ese desequilibrio.

El fenómeno surge debido a que las naciones periféricas, así como importan modas, tecnologías y hábitos de consumo, importan también ideas. Estas provienen precisamente de los países más adelantados. Los nuevos problemas que enfrentan los países exportadores primarios en proceso de industrialización les son ajenos y no se ven reflejados en las elaboraciones teóricas que se originan en aquellos. Según las palabras de Albert Hirschman:

“La razón está en que estas teorías a menudo son aplicables solo en las condiciones en que se concibieron. Generalmente se originan en intentos de solucionar problemas específicos en un momento dado ... Mientras más útiles sean en condiciones dadas, menos útiles serán, probablemente, en situaciones por entero diferentes. Si, a pesar de todo, tratamos de aplicarlas, pueden convertirse en extensas desviaciones y no en atajos. Puesto que nos hemos acostumbrado a ver la realidad a través de ciertas lentes teóricas, probablemente pasará mucho tiempo antes de que la podamos captar como realmente es”.<sup>21</sup>

Opiniones sobre los problemas que se originan a raíz de la aplicación de las teorías inadecuadas a la realidad de los países en desarrollo pueden encontrarse también en otros trabajos diversos.<sup>22</sup>

Desde los comienzos de su proceso de industrialización, la Argentina y otras naciones similares se vieron desprovistas de un cuerpo coherente de ideas que las pudiesen guiar. Ante la falta de pautas racionales, la industrialización se produjo bajo la presión de los hechos, sin que se tomara conciencia en el nivel intelectual de las consecuencias teóricas de esta nueva realidad que se estaba creando.

Incluso en la actualidad, más de veinte años después de la iniciación del proceso, en la Argentina no hay conciencia de que exista esta realidad distinta, ni de la necesidad de un nuevo enfoque conceptual adecuado a ella. Las facultades siguen enseñando con libros de texto editados en el exterior y los profesionales se perfeccionan en los centros de enseñanza de los grandes países. Los círculos dirigentes y los medios de difusión locales se ven sometidos a una constante presión de noticias, interpretaciones y análisis provenientes del extranjero, que moldean ideas, puntos de vista y hasta valores de la comunidad de acuerdo con pautas ajenas a las características locales.

---

21 Estrategia del desarrollo económico, Fondo de Cultura Económica, 1958, pag. 39.

22 Horacio Flores de la Peña: La teoría del desarrollo económico, Trimestre Económico. Enero-marzo 1960; Luis Escobar Cerda: Necesidad de una interpretación nacional del desarrollo económico, Trimestre Económico. Octubre-diciembre 1960; Víctor Urquidí: La responsabilidad de la economía y del economista, Trimestre Económico, enero-marzo 1961; Gustav Papanek: The Economist and Change in the Less Developed World, Development Advisory Service, Harvard, 1968

La aplicación de las ideas tradicionales a la realidad de una EPD impide comprender el fenómeno de la limitación externa, oscurece las relaciones causales vigentes en la economía, imposibilita la elección adecuada de prioridades y obstaculiza la concepción y puesta en marcha de una política orgánica del sector externo, capaz de superar esta limitación. Ante la falta de un esquema apropiado, los fenómenos económicos que se observan tratan de ser interpretados según algunos de los dos esquemas teóricos que impone la teoría tradicional: el clásico o el keynesiano. Dice el economista chileno Luis Escobar Cerda:

“... no tienen los países latinoamericanos, en mi opinión, una teoría nacional del desarrollo económico. Más bien, basan su política en un diagnóstico o interpretación que se hace, fundamentalmente, dentro del modelo que predominó alrededor de 1930, sin que la teoría clásica deje de mostrar restos importantes de su poderosa influencia. Pero tampoco se ha elaborado un planteamiento que, mezclando los modelos clásicos y keynesianos, pueda ofrecer a los estudiosos de las ciencias sociales y al político un cuadro de la teoría en que los gobiernos, en realidad, basan sus decisiones ... Esta es, a mi juicio, una causa principal de nuestra debilidad: la falta de una teoría del desarrollo económico ...

“La carencia de esta interpretación nacional del proceso de desarrollo ha sido suplida por las teorías económicas internacionales que han nacido y se han ido perfeccionando especialmente en Europa, esto es, en países de avanzada industrialización. La influencia de los modelos clásicos y keynesianos es particularmente importante”.<sup>23</sup>

El marco analítico incorrecto que se establece da lugar a los falsos dilemas y desvía las energías de la sociedad hacia controversias sin sentido, enunciadas en el apartado 1, que impiden canalizar los esfuerzos de modo constructivo hacia la verdadera solución de sus problemas.

Llego así a la diferencia principal entre mi tesis y los distintos diagnósticos económicos difundidos en el medio social argentino. Todos ellos coinciden, implícitamente, en que los problemas económicos argentinos más importantes se originan en ciertas características reales del universo, aun cuando discrepen sobre su apreciación concreta.

Voy a mostrar, en cambio, que las crisis recurrentes, el estancamiento y las deformaciones de la economía argentina no se deben tanto a los problemas objetivos con los cuales tropieza el país –por más que éstos puedan existir– como a su incapacidad crónica de concebir un modelo intelectual que permita comprender la propia realidad y ejecutar una política coherente, apta para subsanarlos.

La corrección de un fenómeno debe comenzar siempre con la toma de conciencia

---

23 Trimestre Económico, octubre-diciembre 1960, págs. 607-609.

de que este fenómeno existe. La eliminación de los obstáculos para el “despegue” del país debe comenzar con la toma de conciencia por parte de la sociedad de que los impedimentos son mentales y se originan en la diferencia entre la realidad económica y los modelos que dieron lugar al pensamiento económico tradicional. El paso siguiente debe ser la canalización del esfuerzo hacia la elaboración del modelo teórico adecuado a la nueva realidad y hacia la comprensión del cambio de prioridades y valores que éste implica. El tercer paso tiene que ser una reestructuración de los instrumentos de política económica, basándola en estas prioridades.

El objetivo final es contar con un cuerpo de ideas compartido por la sociedad, capaz de orientar la acción cotidiana en un sentido concordante con los objetivos del desarrollo nacional. El presente libro pretende contribuir a esta tarea, demostrando que la adopción de un marco conceptual adecuado abre camino hacia soluciones laterales, que disipan los falsos dilemas en los que se debate la sociedad.

Después de proceder en la primera parte a un análisis exhaustivo del nuevo modelo económico de las EPD y de sus propiedades, en la segunda parte esbozaré la política económica que debería adoptarse en ellas. Mostraré en el proceso que:

a. El famoso dilema agro-industria no es más que el producto de un sistema impositivo mal concebido, cuya reestructuración permitirá impulsar a los dos sectores de modo simultáneo;

b. La oposición entre la exportación industrial y las industrias para el mercado interno no existe; se trata en realidad de dos objetivos concurrentes. La exportación industrial no es una alternativa a la expansión del mercado interno, sino el instrumento indispensable para proveer divisas y posibilitar la expansión de ese mercado;

c. Los principales motores inflacionarios no se originan en el exceso de liquidez o de demanda, sino –directa e indirectamente– en estrangulamientos del sector externo o en la falta de definición gubernamental en materia de política de ingresos. Dado que estos fenómenos pueden ser subsanados mediante una política adecuada, desaparece el dilema entre la estabilidad y el crecimiento;

d. En cuanto a la noción de la necesidad del sacrificio para crecer, ella se apoya en el supuesto de que la limitación al crecimiento es la capacidad de acumulación de capital. Demostraré que, en la Argentina, esta limitación está dada por el estrangulamiento en el sector externo y que, por lo tanto, para crecer no es necesario sacrificarse más, sino resolver este estrangulamiento mediante políticas apropiadas, acción que permite destrabar la economía y aumentar al mismo tiempo el ritmo de crecimiento y el bienestar inmediato de la población;

e. El dilema de los capitales extranjeros, aunque puede regir en países subdesarrollados, tal como se plantea hoy, tiene poca vigencia en la Argentina; hasta ahora los capitales extranjeros no se han utilizado como fuente de capital de inversión, sino como fuente de divisas, precisamente para subsanar el desequilibrio externo. Este tipo de utilización de los capitales extranjeros lleva a un endeudamiento externo acumulativo, que explota periódicamente en forma de crisis en la balanza de pagos e impide el crecimiento. En consecuencia, veremos aquí que no se trata de un dilema entre

el crecimiento acelerado y la independencia económica, sino de la falta de viabilidad intrínseca de un tipo de desarrollo basado en el reemplazo de una política de balanza de pagos por la atracción de los capitales extranjeros. En otras palabras, el argumento principal en contra de la política indiscriminada de atracción de capitales extranjeros es anterior a la cuestión de soberanía y consiste en la falta de viabilidad del desarrollo que se funda en esta política;<sup>24</sup>

f. Es un mito la idea según la cual las economías basadas en la propiedad y la iniciativa privada se mueven de acuerdo con las fuerzas automáticas del mercado. El Estado, al manejar los aranceles, los derechos de exportación, los impuestos, los tipos de cambio, la liquidez monetaria, el presupuesto, el monto de la inversión pública y otras grandes herramientas de política económica, fija de modo totalmente unívoco el marco de referencia dentro del cual se mueve el mercado y dirige el funcionamiento de sus fuerzas presuntamente automáticas. Según quién y cómo las maneje, estas fuerzas del mercado pueden dar impulso al desarrollo y el bienestar de amplios sectores de la población o pueden favorecer a grupos minoritarios y provocar el estancamiento.

Se verá que en la Argentina se da esta última situación y que la verdadera opción no es entre la libre empresa y el estatismo, sino que consiste en cómo, para quién y para qué se manejan los elementos económicos citados, que de cualquier modo existen y que, quiérase o no, siempre son manejados por alguien y para alguien.

Finalmente, dedicaré la tercera parte del libro a dilucidar el papel que los intereses creados desempeñan en esta desorientación conceptual de hoy. Con tal propósito tendremos que distinguir entre el poder directo de los intereses y su poder indirecto, derivado de las ideologías que guían la acción de la sociedad. Mostraré que, en la Argentina, se confirma una de las frases más famosas de Keynes, según la cual se acostumbra exagerar la influencia de los intereses creados, siendo en última instancia las ideas las que gobiernan a la humanidad.

“...Pero, fuera de este talento contemporáneo, las ideas de los economistas y los filósofos políticos, tanto cuando son correctas como cuando están equivocadas, son más poderosas que lo que comúnmente se cree. En realidad, el mundo está gobernado por poco más que esto. Los hombres prácticos, que se creen exentos por completo de cualquier influencia intelectual, son generalmente esclavos de algún economista difunto ... Estoy seguro de que el poder de los intereses creados se exagera mucho en comparación con la intrusión gradual de las ideas”;<sup>25</sup>

---

24 Tal como se verá más adelante, el dilema podrá volver a replantearse una vez que la situación del sector externo quede solucionada y se pretenda emplear los capitales extranjeros en su rol de capitales de inversión para acelerar el crecimiento más allá de las potencialidades del propio ahorro.

25 *Teoría general*, op. cit., p. 367.



Existen en la Argentina intereses contrarios a los objetivos de la comunidad; son fuertes y traban constantemente la adopción de políticas conducentes al desarrollo. Pero veremos que su verdadero poder no es directo, sino indirecto. Aunque se supone que cada uno de los distintos sectores productivos debería ejercer una presión política en defensa de sus intereses, el fuerte dominio cultural que tienen en la Argentina los esquemas económicos divorciados de la realidad hace que, aun cuando muchos sectores creen defender sus intereses, generalmente no saben cuáles son. Es así como, dominados por las ideologías difundidas en el medio social, se movilizan de buena fe en defensa de políticas económicas perjudiciales para el país y para ellos mismos, convirtiéndose en vehículos inconscientes de pequeños grupos de intereses reales.

La influencia de los intereses minoritarios en la Argentina se debe a que las políticas económicas que los favorecen coinciden con las ideas del sector dirigente, mantenidas y reforzadas por medio de mecanismos culturales y de difusión que responden a ellas. El lavado de cerebro al que está sometida la sociedad hace que ciertos estereotipos económicos carentes de sentido se conviertan en verdades absolutas, acatadas, sin discusión y resueltamente, por profesionales, industriales, militares, funcionarios públicos, etc. Las políticas económicas orientadas según estos estereotipos permiten a los sectores minoritarios apropiarse del ingreso y de la riqueza de otros sectores potencialmente mucho más poderosos, y someter al país a un inútil estancamiento y miseria; todo esto no solo con muy poca oposición sino incluso con el aplauso de algunos de los sectores a los que están perjudicando. Vistas a través de las lentes ideológicas deformantes que logran imponer, las periódicas políticas recesivas se convierten en el único proceder cuerdo que cabe en las circunstancias; las crisis pasan a ser consideradas el castigo por una insensata sobreexpansión anterior; la destrucción de la economía se tiene por una inevitable etapa de saneamiento; la caída de los salarios por una vuelta al realismo y la rebelión social por una reacción lamentable e irresponsable del pueblo. Este poder ideológico, ejercido muchas veces de manera totalmente inconsciente dentro del marco cultural heredado por los sectores que lo esgrimen, es tan fuerte que incluso invade a los opositores nacional-populistas, los que, cuando toman ocasionalmente el poder o pueden influir en él, caen en las trampas conceptuales de la ideología dominante y quedan encerrados en los falsos dilemas que ésta plantea, viéndose llevados, desde luego, al fracaso.

En conclusión, una vez examinado este proceso de desorientación colectiva, analizaré las consecuencias políticas del diagnóstico económico que formulo en este libro y mostraré que, al desestimar los dilemas habituales y proveer una salida económica que puede ser apoyada por la gran mayoría del país, abre también el camino hacia una salida política basada en una alianza entre el sector popular, los profesionales, los industriales, los comerciantes y gran parte del sector agropecuario, alianza que parecería imposible considerando las antinomias y conflictos artificiales que surgen de los diagnósticos económicos de costumbre.

## **Primera parte: Propiedades de las estructuras productivas desequilibradas**

### **2) Origen y evolución de las estructuras productivas desequilibradas**

#### **1. Productividad, eficiencia operativa y eficiencia de asignación de recursos**

El Análisis de la economía argentina, aún cuando debe contemplar sus rasgos distintivos, coincide en gran medida con el análisis general de las propiedades de las estructuras productivas desequilibradas. La falta de un estudio sistemático de estas estructuras se debe en buena parte a la idea de que los precios industriales más altos que los internacionales indican la “ineficiencia” del país. Una vez calificada la realidad como “ineficiente”, se les adjudica la categoría de fenómeno patológico, indigno de ser analizado en el plano intelectual.

Esta deformación analítica se origina en la confusión entre los conceptos de productividad, eficiencia operativa y eficiencia de asignación de recursos. Por lo tanto, debemos comenzar por esclarecer estos conceptos, estableciendo al mismo tiempo un lenguaje común al respecto.

Definamos la productividad como la producción obtenida por unidad de recursos empleados. Según el factor de producción que queramos investigar podremos distinguir diferentes productividades: la del capital, la de la mano de obra, la de la tierra, etc. En adelante, nos vamos a ocupar fundamentalmente de la productividad de la mano de obra, definiéndola como el valor en moneda extranjera de la producción, medido según precios internacionales, que se obtiene por hora-hombre; por ejemplo, el valor en dólares por hora-hombre.<sup>26</sup>

Comparemos dos países con la misma cantidad de habitantes, ambos con plena ocupación, igual jornada laborable e igual porcentaje de la población ocupada, pero uno de ellos dotado de un producto bruto mayor que el otro. Siendo iguales las cantidades de horas-hombre trabajadas por año, las diferencias de producto bruto pueden deberse únicamente a las diferencias de producción que se obtienen por hora-hombre.

Se pone así de manifiesto que las cifras del producto bruto per cápita no son, ni más ni menos, sino la expresión de la productividad promedio de mano de obra de un país.

En cada etapa de su desarrollo, los países se caracterizan por una cierta

---

26 Uno de los puntos centrales de este libro es el que se refiere a las variaciones en los precios relativos de distintos sectores de la actividad, entre los países en desarrollo y los industriales. Aunque en dichas variaciones intervienen diferencias de productividades de todos los factores, el análisis se simplifica enormemente y las conclusiones básicas no se alteran si las relacionamos tan solo con la productividad de la mano de obra. Por ahora, se omite también la incidencia de la carga fiscal, tema que será tratado más adelante.

productividad de mano de obra, que depende: a) de la disponibilidad de los recursos naturales; b) del nivel de capitalización física; c) de la capitalización social; d) de las condiciones de contexto en las cuales se desenvuelven las actividades, y e) de la eficiencia de la utilización de los recursos con los que cuenta el país.

Dicha productividad, siempre en el supuesto del pleno empleo de mano de obra, determina directamente el producto bruto per cápita.

La dependencia de la productividad con respecto a la dotación de recursos naturales es obvia: existen países cuya única riqueza consiste en yacimientos minerales, petróleo, plantaciones tropicales, etc.

La capitalización física está dada por la densidad de equipamiento per cápita, en máquinas y equipos y en la infraestructura del país.

La capitalización social es menos tangible, pero determina, asimismo, la productividad de mano de obra y consiste en conocimientos, tecnología, organización productiva y social, capacidad administrativa, grado de evolución empresaria, etc. Todos estos elementos constituyen aspectos de la capitalización, ya que, igual que lo que sucede con el equipamiento, no son proporcionados por la naturaleza, sino que son productos del esfuerzo acumulativo de la sociedad a través del tiempo.

Las condiciones de contexto en las que se desarrollan las actividades están dadas por el marco político-institucional, por la estabilidad de las decisiones administrativas, por la cercanía de las fuentes externas de información y abastecimiento, por el tamaño del mercado, por la estabilidad de la demanda, etc.

Los recursos naturales, la capitalización física, la capitalización social, y las condiciones de contexto constituyen determinantes objetivos de la productividad y, por lo menos a corto plazo, son independientes de la voluntad de los habitantes.

La productividad se identifica frecuentemente con la eficiencia. Sin embargo, a diferencia de la primera, que mide una simple relación aritmética entre el resultado y los recursos invertidos, el concepto de eficiencia implica siempre una comparación con un patrón de referencia ideal. Aplicado a la economía, denota la relación entre la producción obtenida de bienes y servicios y la que se estima posible obtener en condiciones de máxima capacidad y dedicación, con la misma dotación de recursos. De allí las connotaciones de valor de la palabra, que identifican la eficiencia con la laboriosidad, aptitud, autodisciplina, orden, etc.

Las comparaciones de eficiencia entre dos unidades productivas son sencillas si existe, efectivamente, una igualdad de condiciones. Resulta fácil comparar las eficiencias de dos obreros con palas y que ejecutan la misma tarea, ya que, en este caso, los resultados reflejan de modo directo las respectivas eficiencias.

Pero la comparación se torna imposible si uno de los obreros trabaja con una pala en tanto el otro maneja una topadora. Aquí el enorme salto de la productividad del trabajo humano no se origina en una mayor eficiencia por parte del segundo, sino en la presencia de una máquina, producto de acumulación de capital y tecnología, que permite multiplicar cientos de veces el esfuerzo físico. Las eventuales disparidades de eficiencia que pudieran existir resultan muy difíciles de determinar y, además, pierden

importancia frente a la incidencia de otros elementos que hacen a las diferencias de productividad.

Lo mismo sucede en el caso de unidades productivas más grandes. Una determinada empresa puede ser calificada como eficiente o ineficiente, ya que siempre es posible comparar su nivel de productividad con el de otras empresas que operan en el mismo país y en condiciones similares. El juicio es mucho más difícil cuando abarca rubros enteros de actividades, por ejemplo, la siderurgia o la petroquímica argentina. En este caso no existen referencias comparativas con actividades que se desarrollen en condiciones semejantes. Por lo tanto, el juicio de este tipo se vuelve muy subjetivo y refleja impresiones personales con escasa posibilidad de una confirmación objetiva.

El calificativo de eficiencia pierde definitivamente sentido cuando se lo aplica a sectores enteros de actividad, comparándolos con sectores iguales de otros países, tal como sucede cuando se emiten juicios sobre la industria argentina. De la misma manera, carece de sentido cuando se refiere a los países; por ejemplo, al aludir a la ineficiencia argentina.

En primer lugar, las diferencias de las condiciones objetivas, que hacen a la productividad de distintos países, superan ampliamente y tornan insignificantes las eventuales desemejanzas de eficiencia.

En segundo lugar, dentro de este contexto, el concepto de eficiencia como tal pierde sus connotaciones voluntarias. Aun cuando en un determinado país existiera un bajo aprovechamiento de los recursos, originados en la ineptitud de los cuadros directivos y técnicos y en un bajo nivel de capacitación de la población, dicho fenómeno, al ser generalizado en el plano nacional, sería representativo del grado de madurez de los cuadros dirigentes y de la evolución cultural de la población. Por consiguiente, junto con otros elementos objetivos que concurren a determinar la productividad, debería considerarse como un dato de la realidad correspondiente a la etapa de desarrollo por la cual atraviesa el país.

Ante una presión suficiente, una empresa con directivos incapaces o con personal inepto puede cambiar de dirección o de personal. Pero un país entero, con una clase dirigente inmadura o una población poco capacitada, no tiene a quién recurrir para hacer el cambio, ya que sus recursos humanos, por más imperfectos que sean, son los únicos de los que dispone. En este caso se requiere un proceso de formación para lograr una mayor capacidad organizativa, madurez empresaria, capacitación técnica y nivel cultural, aptitudes que son producto del entrenamiento acumulativo a través del tiempo, y que forman parte del capital social. Por lo tanto, el proceso de capacitación de la sociedad equivale a la acumulación de capital físico. El concepto de eficiencia, que implica la existencia de un patrón de referencia ideal, alcanzable por un acto de voluntad, así como tampoco se puede aplicar para calificar una baja densidad de capital físico, no se aplica para juzgar la falta de capacitación de un país.

En resumen, la productividad dentro de la sociedad industrial moderna, aunque en lo microeconómico incluye la eficiencia entre sus elementos, implica por añadidura otros componentes de mayor peso y mucho más complejos. Además de depender de la

capacidad y voluntad de los que dirigen y ejecutan las tareas, la productividad depende de la organización alcanzada por la sociedad y por las empresas de las economías de escala y del grado de incidencia de los gastos fijos en la producción, de la posibilidad de planificar la producción de antemano, con el fin de racionalizar los métodos, las tareas y la investigación y, finalmente, del nivel de tecnología que se ha conseguido.

Depende también de la capacitación, los conocimientos y la cultura general de la población, que en el nivel macroeconómico no constituyen características voluntarias, sino que son parte del capital intangible de un país y cuya provisión guarda relación directa con el grado de desarrollo.

De lo antedicho podemos extraer tres conclusiones importantes:

a. Que la baja productividad relativa de la mano de obra, en los países menos avanzados, no constituye una demostración de ineficiencia o inferioridad de sus habitantes, sino que es una característica de la etapa de desarrollo que están atravesando;

b. Que el crecimiento de esta productividad de la mano de obra es equivalente al crecimiento del producto bruto y no se genera a saltos bruscos ni tampoco se logra por medio de un acto de voluntad, sino que se obtiene como resultado de un proceso de formación de capital físico y aptitudes sociales, al cual se da, precisamente, el nombre de desarrollo.

c. Que, por ende, la obtención de una mayor productividad del trabajo humano no es una precondition del desarrollo, sino una meta de toda conducción económica, ya que la mayor productividad es el desarrollo mismo.

Existe, sin embargo, una tendencia generalizada a calificar como ineficiencia la baja productividad de los países exportadores primarios en proceso de industrialización. Para aclarar su origen, debemos distinguir dos tipos de eficiencia: la eficiencia operativa y la eficiencia de asignación de recursos.

Hasta ahora, el concepto de eficiencia se utilizó en el supuesto de una estructura productiva dada, donde las actividades ya han sido elegidas. A este tipo de eficiencia que califica el desempeño dentro de una determinada actividad, y tomando como dato la elección de esta, le damos el nombre de eficiencia operativa.

Si consideramos que la productividad no solo depende de la forma en que se explotan las actividades existentes, sino también de la selección de estas actividades, aparece un nuevo tipo de eficiencia. Esta eficiencia de asignación de recursos, en lugar de calificar el desempeño de una determinada actividad, califica el grado de productividad que implica la existencia de la actividad como tal.

Así, por ejemplo, el cultivo de frutas tropicales en Alaska, aunque se realizara con una elevada eficiencia operativa, no sería eficiente como asignación de recursos. Inversamente, aunque desde el punto de vista operativo al agro argentino se lo considera a veces ineficiente, en virtud de sus ventajas naturales significa una asignación muy eficiente de los recursos del país.

De este modo, mientras que las connotaciones de valor de la eficiencia operativa se refieren al desempeño dentro de una actividad, las de la eficiencia de asignación de

recursos se refieren a la decisión que llevó a elegir las actividades.<sup>27</sup>

El término “eficiencia” aplicado a un país, cuando se lo utiliza correctamente, no se refiere a la ejecución de las tareas dentro de una estructura productiva dada, sino que califica el camino que se siguió para llegar a esta estructura productiva. Así, el juicio: “la industria es ineficiente”, tan a menudo escuchado en las EPD, se debería interpretar en el sentido de que, dado el nivel de productividad que caracteriza a la industria, hubiese sido más eficiente asignar los recursos a otras actividades.

Sin embargo, este juicio condenatorio no se justifica, aun aclarado su significado. Veremos a continuación que las limitaciones al crecimiento con que tropiezan los países exportadores primarios dentro de sus sectores tradicionales, la naturaleza dinámica de la productividad industrial y la influencia que ejerce la industrialización sobre toda la economía hacen que dicha industrialización, aunque signifique emprender actividades de una menor productividad relativa –que, incluso, muchas veces es transitoria– de ninguna manera puede ser considerada un uso ineficiente de recursos.

## **2. El principio de las ventajas comparativas y las razones que justifican su abandono en los países exportadores primarios**

En los países en desarrollo las actividades primarias surgen a partir de ventajas especiales, obtenidas merced a ciertas condiciones naturales, tales como el clima, las tierras fértiles, los yacimientos minerales, etc., que les permiten compensar la baja productividad de su mano de obra.

En cambio, las actividades industriales no gozan de estas ventajas. Al propio tiempo, y a raíz de su mayor complejidad, resultan particularmente susceptibles a las manifestaciones de la baja capitalización tecnológico-social. Es así como sus costos, en grado mucho mayor que los del sector primario, se ven afectados por la estrechez del mercado, la escasa capacidad gerencial y el deficiente entrenamiento de la mano de obra, las dificultades de transporte y comunicaciones, la falta de elementos de información técnica, los inconvenientes de abastecimiento de máquinas, repuestos y materias primas; la burocracia y la escasa fluidez en las decisiones administrativas, la falta de seguridad respecto de la estabilidad de las disposiciones gubernamentales, etc.

Tanto la ausencia de ventajas ofrecidas por la naturaleza como el efecto más grande de las desventajas derivadas del desarrollo insuficiente hacen que la productividad industrial resulte mucho más baja que la del sector primario.

Uno de los pilares de la economía clásica y de la economía tradicional es el principio de la óptima división del trabajo internacional, vale decir, el de las ventajas

---

27 Al parecer, esta diferencia entre las dos eficiencias, a pesar de las confusiones que origina, está poco tratada en la bibliografía. Una referencia al respecto puede hallarse en. *Brazil's Industrialization and Trade Policies*, Joel Bergsman, Oxford University Press 1970, donde se las denomina “*technological and allocative efficiencies*”.

comparativas, según el cual cada país debería seleccionar aquellas actividades en las que su productividad es mayor, exportar productos provenientes de esas actividades e importar los demás bienes que necesita. De acuerdo con este principio, los países exportadores primarios no tendrían que desarrollar industria, sino estimular al máximo su producción primaria y adquirir los productos industriales en el exterior.<sup>28</sup>

Mientras las actividades primarias puedan dar empleo a toda la población y su expansión sea capaz de asegurar, por sí sola, el crecimiento de la economía y, además, mientras la política económica se base en consideraciones estáticas y a corto plazo, este tipo de desarrollo puede considerarse óptimo.

Sucede, sin embargo, que en el mundo real no rigen las condiciones citadas, ya que la expansión de la actividad tradicional siempre choca con algún tipo de limitación, sea por el lado de la oferta, sea por el de la demanda.

La producción primaria se basa en la disponibilidad de algún recurso natural: tierras, yacimientos, plantaciones, etc. Aun explotados intensivamente, estos recursos no son por lo general capaces de emplear más que un cierto porcentaje de la población, con el agravante de que, a medida que progresa la tecnificación, ese porcentaje no solo disminuye, sino que incluso la ocupación baja en términos absolutos.

De modo que, en la hipótesis más favorable de una demanda mundial sostenida, aparece una mano de obra ociosa, debida a la incapacidad de las actividades tradicionales para absorberla.

A este fenómeno se suman las limitaciones de demanda accidentales o permanentes. Las últimas pueden a su vez subdividirse en naturales o artificiales. A la primera categoría corresponden las crisis económicas, los conflictos internacionales e, incluso en el caso de los productos agropecuarios, las cosechas excepcionalmente buenas en los países importadores. A la segunda categoría pertenecen el reemplazo de ciertas materias primas por productos sintéticos y las limitaciones derivadas del hecho de que la demanda de muchos productos suele crecer a un ritmo más lento que el incremento del ingreso de los países consumidores. Finalmente, las limitaciones artificiales están dadas por las restricciones deliberadas a la importación que aplican muchos países y por la venta de excedentes que realiza Estados Unidos, o sea, por el incumplimiento en que incurren los grandes países industriales respecto del principio de la óptima división del trabajo internacional.

Una vez que surgen las limitaciones al ingreso derivado de la producción primaria – sean estas de oferta o de demanda– aparece la desocupación de la mano de obra y de los recursos, que puede ser disfrazada, con una mano de obra dedicada a tareas primitivas de subsistencia, de ínfima productividad o, en casos extremos, abierta. Deja de regir así la premisa de pleno aprovechamiento de recursos, en la cual se basa el principio de la óptima división del trabajo internacional. Seguir los dictados de este principio cuando no rigen los supuestos que les dieron validez equivale a limitar

---

28 Tal como dije ya y mostraré en la tercera parte del libro, en este sentido los clásicos eran mucho más flexibles que algunos seguidores académicos de la doctrina tradicional de la actualidad.

arbitrariamente el nivel de actividad de un país a la magnitud determinada por las posibilidades de crecimiento de su sector tradicional.

En estas circunstancias se impone una política de industrialización que permita explotar recursos que, de otra manera, quedarían ociosos.

Aunque la utilización de esos recursos se realice con una productividad comparativa menor que la del sector tradicional, mientras la producción de este no se vea afectada, la incorporación de las nuevas actividades hace aumentar el producto del país. Por lo tanto, cuando no existe posibilidad de usar todos los recursos en las actividades más productivas, su utilización, aunque sea en actividades de menor productividad comparativa, significa la asignación de recursos más eficiente dentro de las restricciones existentes.

Otra razón en favor de la industrialización, valedera aun en ausencia de las anteriores, es el carácter dinámico de su productividad y, por consiguiente, de las ventajas comparativas, originado en el crecimiento automático de la productividad industrial, que, con el tiempo, viene aparejado a la industrialización. Esta productividad aumenta con la incorporación de tecnologías, con las economías externas derivadas de la proximidad física de diferentes industrias complementarias, con la capacitación de la población, con la difusión de técnicas de control empresarial y organización; en suma, con el grado de industrialización del país.

La influencia positiva no se limita exclusivamente al sector manufacturero. La industrialización es un poderoso factor de transformación de la sociedad, que promueve una distribución más equitativa de los ingresos y lleva a la modernización de las costumbres, instituciones y estructuras políticas. Este carácter creciente de la productividad determina que el concepto de las ventajas comparativas se torne totalmente dinámico. Muchas de las actividades que, hace diez años atrás, y a la luz del principio de las ventajas comparativas, representaban un uso ineficiente de recursos dentro de la estructura actual ya se pueden considerar eficientes, aun vistas según este principio, y muchas de las que hoy no lo son todavía lo serán dentro del próximo decenio.

No obstante, estas actividades industriales nunca hubiesen podido surgir ni superar su etapa de menor productividad si las ventajas comparativas inmediatas hubiesen condicionado su nacimiento, tal como sucede cuando la política económica se inspira en la economía clásica.

Por ello –e independientemente de las restricciones de demanda y de oportunidades de empleo en el sector primario–, aun cuando la industrialización de los países exportadores primarios pareciera quizás ineficiente a la luz de la economía clásica, es en realidad altamente deseable, aunque para realizarla haya que apartarse algunas décadas del principio de las ventajas comparativas. Es muy sugestivo que este fuera, precisamente, el camino recorrido en su momento por casi todos los países industriales que hoy, una vez que ingresaron en el club de los poderosos, se convierten en defensores acérrimos del principio de las ventajas comparativas.

De modo que, aún no existiendo limitaciones para la ocupación en el sector primario, puede justificarse plenamente una política que prescinda del principio de



la óptima división del trabajo internacional, sobre la base del carácter dinámico de la productividad industrial.

La menor productividad momentánea no se debe calificar como uso ineficiente de los recursos. Se trata más bien de una inversión que hace la sociedad, en términos de una menor productividad presente, para beneficiarse en el futuro.

La situación es análoga a la de una empresa que, ante la evolución del mercado, invierte en nuevas actividades distintas de las desarrolladas hasta el momento, enfrentando la inevitable disminución de los beneficios o las pérdidas que significará el período de aprendizaje.

Esta argumentación ha sido muy bien expresada por Nicolás Kaldor:

“Es algo bien sabido, desde los tiempos de Friedrich List, que en las etapas iniciales de la industrialización la productividad de mano de obra es muy baja en las actividades manufactureras, tanto que, aun cuando los salarios son muy bajos, los costos manufactureros son altos. A medida que la escala de las actividades industriales se expande, la productividad crece y los costos disminuyen, parcialmente debido a las economías de una producción en mayor escala, pero sobre todo a raíz de la acumulación de conocimiento y del know how (saber cómo) producto de la actividad en sí, resultado de aprender haciendo. Esta es la justificación básica del principio, hoy aceptado universalmente, de que un país subdesarrollado necesita proteger sus actividades manufactureras de la competencia extranjera, restringiendo las importaciones mediante derechos proteccionistas o controles cuantitativos a la importación.

Este argumento clásico ha obtenido poderoso refuerzo en años anteriores a partir del reconocimiento cada vez mayor de la importancia que reviste el desempleo disfrazado en los países subdesarrollados. Si está limitada la cantidad que puede emplearse de manera efectiva sobre la tierra disponible, no existen formas alternativas de empleo productivo para la mano de obra ocupada en sectores no agrarios”.

De allí que el verdadero costo de desplazamiento de esta mano de obra es cero. Estos dos argumentos operan independientemente y entrañan un poderoso refuerzo mutuo.

“Los crecientes retornos que se originan en el proceso de ‘aprender haciendo’ y el ‘desempleo disfrazado’ que deriva del excedente de mano de obra con respecto a la tierra crean, por separado, discrepancias entre el costo monetario y el costo social de la producción manufacturera y, por lo tanto, justifican un sistema diferencial de impuestos, tendiente a

promover la industrialización”.<sup>29</sup>

En resumen, la industrialización de un país exportador primario se justifica por tres razones independientes, que pueden operar aisladamente o en forma simultánea: las limitaciones que impiden el empleo de toda la mano de obra disponible en las actividades primarias, aun cuando estas trabajen a pleno aprovechamiento de los recursos naturales; las limitaciones de la demanda mundial de dichas actividades, que les impiden trabajar a plena capacidad y la propiedad que es inherente a todo proceso de industrialización y consiste en llevar, por el mero transcurso del tiempo, a un progresivo aumento de la productividad, tanto del sector industrial como del conjunto de la economía.

Surgen aquí, nuevamente, grandes confusiones respecto de la posición de la CEPAL, que justifica siempre la industrialización en la rigidez de la demanda mundial y el deterioro de los términos del intercambio. Pero esa rigidez de la demanda no es más que una de las razones que impulsan a desequilibrar la estructura productiva. Su frecuente utilización en el plano político, como única y principal justificación del proceso, incluso en el caso argentino, donde las limitaciones a las exportaciones primarias son hoy más de oferta que de demanda, ofrece un fácil blanco a los adversarios de la industrialización.<sup>30</sup>

### **3. El proceso de industrialización y su efecto sobre la estructura de precios**

La decisión de industrializar implica el desarrollo de un sector de productividad menor que la del sector exportador primario. En consecuencia, provoca la aparición de una estructura productiva desequilibrada, caracterizada por la presencia de dos sectores<sup>31</sup> de productividades relativas diferentes y por una consiguiente estructura de precios relativos, distinta de la internacional. Esto último significa que la relación entre los precios industriales internos y los precios primarios también será distinta de la internacional. Por ejemplo, en la Argentina la relación entre el precio de un automóvil y el de una bolsa de trigo será mayor que la misma relación en el mercado mundial.

Dado que los precios primarios expresados en dólares coinciden con los internacionales, los precios industriales serán más altos que los internacionales. Para compensar la falta de capacidad competitiva de la industria, la decisión de industrializarse se cumple por medio de regímenes restrictivos a la importación –

---

29 *Exchanges Rates and Economic Development. Essays on Economic Policy*; Vol. 2 pag. 184, Nueva York, Norton, 1964. Obsérvese que Kaldor ni siquiera menciona la rigidez de la demanda y se concentra en otras dos razones.

30 Véase Federico Pinedo: *La CEPAL y la realidad económica en América Latina*; Centro de Estudios Sobre la Libertad, Buenos Aires 1963, pags. 58-59.

31 Se trata de una simplificación. Más adelante, veremos que en realidad hay amplias diferencias de productividad dentro del sector industrial mismo.

cuantitativos o arancelarios-, que permiten proteger el sector industrial.

Sin embargo, estos regímenes no constituyen más que una solución parcial. Aunque posibilitan el surgimiento de la industria, esta se ve impedida de exportar a causa de sus altos precios y se encuentra restringida al abastecimiento exclusivo del mercado interno. En consecuencia, el sector más dinámico cuyo crecimiento se promueve se convierte en un consumidor neto de divisas sin contribuir a proveerlas.

La imposibilidad de exportar productos provoca una divergencia entre el desarrollo interno y la capacidad de generar divisas por parte del país y, si no se la neutraliza con medidas deliberadas, esa divergencia lleva en forma progresiva a la crónica limitación externa, característica de las posteriores etapas de desarrollo de las EPD.

El proceso culmina con la aparición de un nuevo modelo económico, en el cual la limitación del crecimiento no está dada por la capacidad de ahorro ni por la eficiencia, como sucede en el modelo clásico; tampoco obedece a la demanda global –como el modelo keynesiano–, sino específicamente a la crónica escasez de divisas.

El primer eslabón de esta cadena causal, que culmina con la limitación del crecimiento por los problemas de la balanza de pagos, es la sobrevaloración de los precios industriales con respecto a los del mercado internacional. Por lo tanto, para el análisis de las propiedades de la EPD es indispensable poner en claro el mecanismo que causa esa sobrevaloración.

Normalmente se cree que el precio internacional de un bien depende de la productividad –o de la “eficiencia”, según el nombre erróneo que se le suele dar– con la cual es producido aquel. Así, frente a un producto industrial argentino cuyo precio expresado en dólares es más alto que el de un producto similar fabricado, digamos, en Taiwán, la conclusión suele ser que la productividad de la respectiva rama de actividad argentina es menor que la de Taiwán.

Aunque muy difundida, la idea es totalmente falsa. La baja productividad humana de un país no determina por sí sola el precio de sus productos en dólares. Un país puede ser muy poco productivo y, sin embargo, muy competitivo internacionalmente. Los precios internos se traducen a términos internacionales, teniendo en cuenta el tipo de cambio vigente, de modo que el precio de un producto en dólares depende siempre de dos factores simultáneos: la productividad de la actividad en cuestión que, dado un salario, determina el precio interno, y los mecanismos de fijación del tipo de cambio en el país, que determinan su traducción al precio internacional.

A su vez el tipo de cambio, sea por la acción gubernamental, sea por la de los mecanismos del mercado, pasa a reflejar lo que se llama la paridad del poder adquisitivo: se coloca en un nivel tal que los precios internos quedan igualados con los internacionales. Por consiguiente, sea cual fuere la productividad que caracterice la actividad de un país, el precio de sus productos expresado en dólares debería ajustarse a los internacionales mediante un adecuado cambio.

Tomemos el ejemplo de dos países y supongamos que en cada uno de ellos la hora de trabajo equivale a la respectiva unidad monetaria interna. Supongamos también que, en uno de ellos, la productividad de la mano de obra es igual al doble de la

productividad del otro. En este caso, los tipos de cambio se ajustarán de manera tal que la moneda del país con mayor productividad adquiera el doble del valor de la moneda del segundo, igualando así los precios de los productos.

Esta es, precisamente, la función equilibradora de los tipos de cambio: posibilitar el comercio internacional entre economías de distintas productividades. Gracias a ella, los diferentes países del mundo pueden intercambiar sus productos. Hasta Taiwán o Corea del Sur, que tienen muy baja productividad de mano de obra, según lo evidencian sus cifras del producto bruto per cápita, exportan sus productos industriales a Estados Unidos, el país de mayor productividad industrial del mundo.

Más todavía; en este último caso, con el fin de neutralizar la desventaja comercial que encuentran estas naciones menos desarrolladas en el mercado de las más desarrolladas, los tipos de cambio sobrecompensan las diferencias de productividades. Así es como los precios de los productos de Corea o Taiwán, a pesar de su menor productividad, resultan más bajos que los de Estados Unidos.

Es obvio que el logro del equilibrio de los precios internacionales no es gratuito y que, de algún modo, el país de menos productividad debe pagar por él. El precio es el nivel de vida más bajo, porque cuanto menor es la productividad tanto más hay que desvalorizar la moneda y tanto más bajos resultan los salarios medidos en dólares. Pero, si el sistema cambiario funcionara correctamente, esta menor productividad no debería afectar a los precios internacionales ni impediría exportar al país.

Los países exportadores primarios se encuentran en bajos niveles de desarrollo y, por ende, la productividad de sus sectores industriales es correspondientemente baja. Pero la sobreelevación de los precios industriales, por encima del nivel internacional, no se debe a esta baja productividad industrial, sino a la ausencia del mecanismo cambiario equilibrador que hemos descripto. En el análisis anterior he supuesto tácitamente que, dentro de un país, todas las actividades tienen siempre la misma productividad. Cuando esto sucede, el tipo de cambio que iguala el precio de un determinado producto con el respectivo precio internacional iguala automáticamente todos los demás precios con los internacionales. El supuesto equivale al de una paridad cambiaria única para todas las actividades.

En las EPD la paridad única no existe. Dichas estructuras se definen, precisamente, por la presencia de dos sectores de productividades netamente distintas, con lo cual, dentro de la baja productividad general, existen a su vez diferencias de productividades relativas entre el sector primario y la industria. Como consecuencia, aparecen dos paridades distintas, que no pueden ser reflejadas simultáneamente por el mismo tipo de cambio. Debido a esto, el mecanismo cambiario, cuya misión debería ser igualar los precios internacionales, no puede funcionar para todos los productos a la vez.

En general, el tipo de cambio se fija sobre la base de la estructura de costos y precios del sector exportador primario, o sea que la paridad cambiaria es, en realidad, la

paridad del sector primario.<sup>32</sup> Dado que la productividad del sector industrial es menor, sus precios internos, expresados al tipo de cambio adecuado para el sector primario, resultan altos en comparación con los internacionales. El tipo de cambio más alto que requiere la industria se reconstruye por la vía de derechos a la importación, los cuales, sumados al tipo de cambio nominal, crean de hecho un sistema paralelo de tipos de cambio importadores, más altos que el nominal.

Así pues los altos precios industriales en la EPD y la consiguiente imposibilidad de exportar los productos del sector industrial no se originan en la baja productividad industrial –aunque esta también pueda existir–, sino en la menor productividad relativa de la industria con respecto a la del sector primario que fija el tipo de cambio. Si en alguno de los países en cuestión desapareciera la actividad primaria, ese país perdería su sector más productivo y, por lo tanto, bajaría el nivel de vida. Pero, al mismo tiempo, desaparecería también por arte de magia el problema de precios que impide exportar a su industria ya que no habría ningún obstáculo para que el tipo de cambio se colocase a la altura de la productividad industrial.

Con la finalidad de mostrar mejor la independencia que tienen los precios internacionales respecto de las productividades, veámoslo gráficamente. De forma muy simplificada, el diagrama de la figura 1 representa los costos, expresados en horas-hombre, en el agro e industria de Estados Unidos y Argentina y en la industria de Taiwán. Conforme podemos observar, la industria de Estados Unidos, por ser más productiva, tiene el menor costo en horas-hombre. Le sigue el agro del mismo país. Viene después el agro y la industria argentinos, en este orden. Finalmente, el costo más alto –o sea, la menor productividad– corresponde a Taiwán.

En el diagrama de la figura 2 vemos, otra vez de manera muy simplificada, todos estos costos expresados en dólares. En Estados Unidos el tipo de cambio coincide con el sector relativamente más productivo, que es la industria, de modo que el agro se presenta con precios superiores a los internacionales. En Argentina coincide con el sector más productivo que es el agro, con lo que la industria resulta con precios superiores a los internacionales. Por último, en Taiwán coincide con la industria, que constituye el único sector representativo de las actividades internas y que forzosamente aparece a precios internacionales.

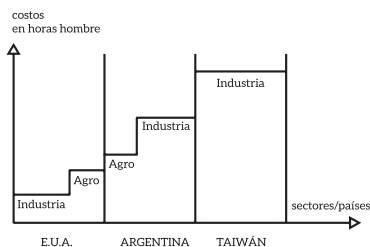


Figura 1

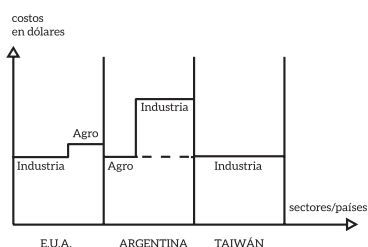


Figura 2

32 Cuando existen derechos o gravámenes a la exportación, lo dicho se mantiene siempre que se considere que el tipo de cambio real del sector primario es aquel que surge de restarle los gravámenes al cambio nominal.

En ambos diagramas se ha procedido a una gran simplificación porque no se tomó en cuenta que tanto el sector industrial como el agropecuario se componen a su vez de actividades de diferentes productividades; tampoco se tuvieron en consideración los derechos a la exportación hoy vigentes para la exportación agropecuaria en la Argentina, situaciones que serán analizadas en el transcurso de este libro [ver original].

Toda la explicación anterior, aunque perfectamente concordante con las bases teóricas de la economía clásica, no se encuentra ni en los textos ni en los tratados de economía.<sup>33</sup> La razón es simple. A la luz de la teoría económica, según se la enseña, el proceso de industrialización, cuando significa comprender actividades de una productividad comparativa menor que la del sector primario, se interpreta como una asignación ineficaz de recursos.

Ya vimos que las diferencias entre las premisas de dicha teoría y las condiciones del mundo real invalidan esta apreciación. Existiendo una limitación de demanda o de ocupación en el sector primario, la industrialización permite lograr la asignación más eficiente de recursos dentro de las restricciones existentes. Aun cuando estas limitaciones no existan y la industrialización lleve efectivamente a una asignación de recursos menor que la óptima, la desventaja es muchas veces a corto plazo y puede verse ampliamente justificada por los beneficios a plazo más largo, merced a las características dinámicas del proceso.

Sin embargo, los textos y tratados en general no toman en cuenta este cambio de premisas. Aunque las EPD constituyen un dato de la realidad en gran parte del "Tercer Mundo", la teoría económica tradicional las desconoce. Cuando la presión de la realidad obliga a enfrentarlas, esas estructuras se consideran a la luz de la teoría tradicional como un fenómeno patológico, producto de errores demagógicos de política económica. Al no aceptarse así la legitimidad de su existencia, tampoco se estudian sus propiedades y los países que, debido a la presión de las circunstancias, rompen con los preceptos clásicos se encuentran en un terreno nuevo, no cubierto por la teoría.

Ya vimos que la ruptura con los principios clásicos tiene una consecuencia muy seria: conduce a una estructura de precios y costos internos diferente de la internacional. Esto, junto con la costumbre tradicional de fijar el tipo de cambio sobre la base del sector más productivo, encamina hacia la sobreelevación de los precios del sector industrial, por encima de los internacionales, e imposibilita las exportaciones industriales. El sector industrial de crecimiento más rápido se convierte así en el consumidor neto de divisas, y esto lleva a las periódicas crisis de la balanza de pagos.

Rara vez se inicia la industrialización como consecuencia de una política racional y explicitada en el nivel teórico. Comienza en cambio a raíz de un acontecimiento que

---

33 El problema de las diferentes productividades relativas se plantea en los escritos de la escuela estructuralista, pero más bien con un carácter subordinado a los problemas de inflación. Véase por ejemplo Joseph Grunwald; *Estabilización de precios y desarrollo económico: el caso chileno*. Trimestre Económico 1961, págs. 473-480.

perturba el funcionamiento habitual del sistema económico.

De esta manera, en los países latinoamericanos, un fuerte impulso a la industrialización interna se originó en la gran crisis de 1930. La caída de la demanda de productos primarios, unida a una brusca exigibilidad de las deudas externas, obligó a imponer controles de cambio. Estos, sin proponérselo e indirectamente, ejercieron un efecto proteccionista. Otro impulso poderoso ha sido la Segunda Guerra Mundial, que significó una restricción a las exportaciones, por falta de abastecimiento.

Una vez puesto en marcha ese proceso, la dinámica misma de los hechos lo lleva adelante. Cuando comienzan los problemas de la balanza de pagos, este fenómeno de limitación no previsto, no entendido e incluso negado por la teoría tradicional, no halla instrumentos conceptuales adecuados que lo puedan subsanar. Las presiones de la realidad conducen a una solución más sencilla: controles de cambio y protección a ultranza, a cualquier precio. El crecimiento del sector industrial pasa a obedecer cada vez menos a una decisión política explícita de desarrollar determinadas industrias y cada vez más a la necesidad de evitar la limitación externa que la industrialización misma provoca.

Definimos como grado de desequilibrio de la estructura productiva el distanciamiento entre la productividad del sector primario y la del sector industrial. Aunque las circunstancias pueden justificar un considerable grado de desequilibrio de la estructura productiva, en la práctica las irracionalidades del proceso suelen llevar un grado de desequilibrio mucho mayor que el necesario. Veamos cómo opera este proceso acumulativo de deformación.

### **3. El carácter acumulativo del desequilibrio de la estructura productiva**

#### **1. La opción inicial entre el desarrollo exportador o el desarrollo sustitutivo**

La industrialización para el consumo interno tiene un precio, que es el aumento del gasto de divisas. La actividad industrial insume muchas más divisas que las actividades primarias, tanto para la adquisición de materias primas como para la importación de bienes de capital. En la primera etapa de industrialización, esta nueva necesidad no plantea problemas: el proceso comienza como una sustitución, por parte de la producción interna, de bienes de consumo final que se importaban; la importación se desplaza a los bienes intermedios del grado de elaboración inmediatamente inferior. Dado que el valor de esos insumos es menor que el del producto final, se efectúa un cierto ahorro de divisas. Este ahorro se ve reducido por la importación de los bienes de capital que exige la industrialización, pero, aun así, a la larga, el efecto neto sobre la disponibilidad de divisas es positivo. Esto no significa que bajan las importaciones: se mantienen en su valor, pero cambia su estructura y aumenta la cantidad de bienes industriales que obtiene el país con una disponibilidad dada de divisas.

No obstante, con el correr del tiempo tiene lugar la expansión de la producción manufacturera interna, por encima de las cantidades importadas previamente, tanto en virtud del efecto de crecimiento del ingreso como debido al incremento del consumo específico de manufacturas, que surge de una mayor promoción de ventas acarreada por la producción local y de la ausencia de restricciones a la importación que pudieran haber regido antes. La expansión compensa el ahorro de divisas que existió, con lo cual, a medida que avanza la industrialización, se establece una carrera entre el crecimiento de la producción industrial interna y la disminución del contenido de las importaciones, en lo que consume el país. Mientras predomina el efecto de sustitución, se mantiene el ahorro de divisas. Pero cuando el efecto conjunto sobre la balanza de pagos que ejerce la importación de nuevos insumos y bienes de capital llega a superar el de la sustitución de las importaciones anteriores de bienes terminados, el ahorro de divisas desaparece y la industrialización ulterior comienza a requerir un acopio de cantidades crecientes de divisas.

Si, como sucede a menudo, las exportaciones primarias no alcanzan a desarrollarse a la par de estas nuevas necesidades, la disponibilidad de divisas se convierte en un nuevo tipo de limitación al crecimiento industrial, tanto más intensa cuanto mayor éxito tuvo la expansión del ingreso interno, objetivo de toda la política.

En teoría, existe en este punto la posibilidad de superar la limitación externa, desarrollando algunas industrias específicas para la exportación. Se trata de una elección crucial, que determina el tipo de desarrollo futuro. Si el país opta por este camino, tendrá una economía relativamente abierta, con un desnivel entre los precios industriales y los primarios, pero de una magnitud limitada y que, además, irá bajando



a medida que aumente la productividad industrial con el transcurso del tiempo.

A pesar de que, a posteriori, este camino exportador quizá muestre ser el más acertado, en el momento de tomar la decisión la alternativa es más bien teórica. En esta etapa inicial de desarrollo el camino de la sustitución de importaciones resulta mucho más fácil desde cualquier punto de vista.

El primer obstáculo a la exportación reside en los elevados precios de los productos industriales y en los diferentes métodos que se necesitan para equiparlos a los internacionales, según se trate de la sustitución de importaciones o de la exportación.

En el caso de la sustitución de importaciones, la equiparación se logra mediante un régimen de protección aduanera. Este régimen no solo no provoca gastos estatales, sino que incluso en muchas oportunidades provee ingresos al fisco. Debido a esto, la política resulta sencilla de implantar mediante sucesivas decisiones administrativas sin necesidad de teorías elaboradas para justificarla.

Según expresa Gunnar Myrdal:

“Desde un punto de vista técnico, las restricciones a la importación parecen ofrecer un modo sencillo de crear la base de la demanda para una nueva industria. El consiguiente aumento del precio interno de los productos proporciona el subsidio necesario de un modo poco complicado, que no exige una imposición directa ni un verdadero desembolso de fondos. Semejantes restricciones requieren un mínimo de intervención directa en el mecanismo de precios y ésta es, por supuesto, la explicación de su gran popularidad como medio de planificación económica en todos los países y en todos los tiempos. Debería constituir una ventaja especialmente importante en un país subdesarrollado, ya que una de sus principales deficiencias se manifiesta en el terreno de la administración”.<sup>34</sup>

En cambio, en el caso de las exportaciones la desventaja de costos que experimenta la industria local puede ser compensada únicamente por medio de un subsidio o de tipos de cambio especiales.

El subsidio, en vez de proveer ingresos se considera una erogación fiscal y entra en conflicto con las ideas referentes al carácter prioritario del equilibrio del presupuesto. Parece llevar al déficit fiscal, el cual, aunque aparente según veremos, se percibe como real.

El uso de tipos de cambio múltiples puede implicar un incremento de gastos fiscales, el encarecimiento de las transferencias financieras o una combinación de los dos efectos. Además, lo que tiene mayor importancia, entra en conflicto con las ideas que, sobre el sano manejo cambiario, abrigan la comunidad financiera y los organismos de crédito internacional.

En general, la política capaz de equiparar los precios industriales internos con

---

34 *Solidaridad o desintegración*, Fondo de Cultura Económica, 1956, págs. 369-370.

los internacionales y posibilitar así su exportación implica la adopción de medidas contrarias a la teoría económica tradicional y a las ideas de la comunidad. Por lo tanto, requiere una sólida fundamentación teórica que pueda vencer las resistencias fiscales, políticas y de la opinión pública. Pero lo que falta es justamente esta fundamentación, ya que el desarrollo dentro de la estructura productiva desequilibrada se hace contrariando las teorías existentes y bajo la presión exclusiva de los hechos.

Aun existiendo algunas actividades industriales excepcionalmente productivas, que podrían competir en el mercado internacional sin necesidad de medidas de estímulo, la exportación industrial enfrenta otros impedimentos. En primer lugar, la calidad inicial de las manufacturas rara vez es aceptable para el mercado mundial. Además, revisten una importancia primordial el prestigio de las marcas y la organización comercial, cuya conquista demanda tiempo e inversiones. Como contraste, el mercado local consume ya ciertos productos que hasta el momento se importaban, de modo que basta impedir su entrada para que surja automáticamente la demanda para la producción interna.

Superado el obstáculo anterior, la corriente exportadora puede quedar fácilmente frenada por el cierre de los mercados, peligro real que se cierne sobre cualquier industria exportadora; lo sucedido con los hilados de algodón constituye una demostración de esto. Dadas las características de la industria textil, en la segunda mitad de la década 1950 un grupo de países en desarrollo había logrado establecer una corriente de exportaciones de telas e hilados de algodón a los principales países industriales. La reacción de las industrias afectadas por esta nueva competencia no se hizo esperar. Se movilizó una intensa acción diplomática, llegándose a definir una doctrina de comercio internacional, bautizada con el nombre de ruptura del mercado (*market disruption*). Según ella, los países industriales están facultados para cerrar sus mercados a las exportaciones de los países en desarrollo cuando éstas, por su precio y cantidades ofertadas, puedan significar una competencia peligrosa para sus industrias.

Esa doctrina ad hoc, que contradice todos los principios de libre comercio, fue creada con el propósito de limitar las exportaciones de los productos de algodón de los países en desarrollo, tal como lo establece el acuerdo suscripto en 1962 en Ginebra.<sup>35</sup>

La experiencia citada deja como única alternativa la de encarar exportaciones muy variadas, cuya suma sea importante para el país exportador, pero cuyo pequeño volumen individual impida que configuren un peligro para los países industriales. No obstante, esto exige a su vez un grado de diversificación difícilmente compatible con las posibilidades de un país subdesarrollado.

---

35 Se transcribe textualmente la definición según la cual el término "ruptura del mercado" (*market disruption*) se aplica a las situaciones que contienen los siguientes elementos: a) un brusco y sustancial incremento o un incremento potencial de importaciones de ciertos productos de determinadas fuentes; b) estos productos se ofrecen a precios sustancialmente por debajo de aquellos que prevalecen para bienes similares, de calidad comparable, en el mercado del país importador; c) existe un serio daño para los productores domésticos o una amenaza de daño. Se aclara, además, en forma expresa, que la definición no se aplica al dumping deliberado (*El acuerdo de largo plazo en textiles de algodón*; GATT, Ginebra, 1962, anexo O).

## 2. La deformación creciente de la estructura de precios relativos

Todas estas razones hacen que el desarrollo de las industrias exportadoras se deje de lado, siguiendo la alternativa del desarrollo autárquico o “hacia adentro”, consistente en la sustitución de importaciones en profundidad.

Si hasta el momento esa sustitución abarcaba únicamente los bienes de consumo final, en adelante tiene que desplazarse hacia los insumos de estos bienes finales que se encuentran en los niveles inferiores de elaboración. Tomando un ejemplo específico, la primera etapa de industrialización se caracteriza por el montaje de heladeras eléctricas a partir de motores eléctricos, compresores y otros componentes importados. En la siguiente etapa, el país comienza a fabricar los motores eléctricos y los demás componentes, y las importaciones se desplazan hacia el nivel de elaboración subsiguiente, o sea, por ejemplo, el del alambre de cobre esmaltado y la laminación cortada, que se utilizan para la fabricación de motores.

Conste que la descripción anterior es deliberadamente esquemática, ya que, en la realidad, el proceso nunca avanza en forma tan neta y ordenada.<sup>36</sup> Desde un punto de vista cualitativo, la sustitución de importaciones en el nivel de los insumos marca el comienzo de una nueva etapa de desarrollo industrial, en la cual comienza a manifestarse el carácter acumulativo del desequilibrio inicial. Hasta ese momento la sobreelevación de los precios de las manufacturas locales pudo haberse originado en los altos costos de producción de las respectivas empresas productoras y en la incidencia desfavorable de la estructura económica de un país en la etapa inicial de su desarrollo.

La tendencia de toda producción industrial a incrementar su productividad y calidad con el transcurso del tiempo hacía dable esperar que, si no se elevaban en el ínterin los demás factores de costos internos, los desniveles iniciales entre la productividad industrial y la del sector primario tenían que ir disminuyendo. En consecuencia, también se reducirían progresivamente las diferencias entre los precios locales y los internacionales, atenuándose así las dificultades iniciales que obstaculizaban el desarrollo de las industrias exportadoras.

Pero mientras avanza el proceso de aumento de la calidad y disminución de los costos de la producción final, la sustitución de importaciones de diferentes insumos que forman parte integrante en estos procesos finales tiene un efecto opuesto sobre los costos de esta producción final.

Igual a lo que pasaba con los bienes finales, las materias primas, cualquiera sea su grado de elaboración, también se comienzan a producir a costos internos mayores que los internacionales. Por consiguiente, las etapas finales, que son sus usuarias, empiezan a trabajar dentro de una estructura de costos que se eleva a raíz del aumento de precios de las etapas anteriores, con lo cual pierden definitivamente el control sobre sus precios finales.

---

36 Véase una crítica del proceso sustitutivo en Aldo Ferrer: *La economía argentina*, Fondo de Cultura Económica, pág. 212.

Al encarecimiento de los insumos se agrega el de los bienes de inversión, a través de un proceso parecido, que se opera en materia de bienes de capital, con la resultante sobreelevación de precios de todas aquellas máquinas y equipos que se comienzan a fabricar en el país.<sup>37</sup>

La sustitución de la importación de insumos de un nivel de elaboración inferior al de los productos finales posterga –pero no resuelve– el problema del desequilibrio externo. Al tener lugar una nueva expansión de la industria interna, vuelven a aumentar las necesidades de divisas y se hace necesario sustituir el nivel siguiente de elaboración, y así sucesivamente. Cada nueva sustitución significa una onda de aumento de costos que se propaga a través de toda la estructura productiva.

En nuestro ejemplo de alambres esmaltados para motores eléctricos, el proceso de esmaltado pasa a efectuarse en el país, desplazándose la importación hacia el alambre sin esmaltar. Posteriormente se llega a sustituir el cuarto nivel de elaboración, al iniciarse dentro del país la trefilación del alambre, a partir de los lingotes de cobre importados.

Con el fin de obviar la limitación externa que amenaza paralizar la expansión interna, el país se ve forzado a seguir, cada vez en mayor profundidad, el proceso sustitutivo de importaciones. Pero, tal como ya se dijo, este proceso tiene también sus limitaciones pues, a medida que progresa, la sustitución abarca obligadamente etapas productivas en las cuales el reducido tamaño del mercado frente a la inversión mínima requerida, la creciente necesidad de tecnología compleja y, muchas veces, la falta de disponibilidad de recursos naturales hacen que la producción local se torne paulatinamente más costosa.

Es así como las materias primas y bienes de capital, importados al principio a precios internacionales, son reemplazados progresivamente por una producción interna protegida y más cara. Debido al hecho de que la utilidad, los impuestos y algunos otros gastos mantienen una proporcionalidad con el costo, el aumento aparece en el precio de la etapa respectiva multiplicado por un cierto coeficiente. A su vez, el precio de la primera etapa se incorpora como el costo de la segunda, donde sufre un proceso similar de multiplicación, y así sucesivamente. De este modo, cuando median varias etapas de industrialización entre la materia prima importada y el producto terminado, cualquier incremento absoluto de costo de la materia prima incide en el precio del producto final, multiplicado por un factor cuya magnitud crece en progresión geométrica, al par que aumenta la cantidad de etapas.<sup>38</sup>

---

37 Esta sobreelevación de precios se debe fundamentalmente al tamaño reducido del mercado, que impide hacer máquinas estándar, obligando a fabricarlas a pedido. Si se eliminara este problema, y suponiendo siempre la ausencia de otros factores de sobreelevación de costos, el sector de bienes de capital podría ser uno de los primeros en alcanzar la situación competitiva internacional, debido al gran contenido de mano de obra especializada, relativamente barata.

38 Si llamamos  $F$  al coeficiente que refleja los costos proporcionales y las utilidades y, para mayor claridad, hacemos una simplificación en la cual suponemos a este factor  $F$  igual para todas las etapas de elaboración, siendo  $DP$  el incremento de precios del producto terminado,  $R$  la sobreelevación de precios de la primera etapa y  $n$  la cantidad de etapas, se puede demostrar que, por efecto exclusivo de esta sobreelevación  $R$ , el incremento directo del precio final sería  $DP = RF^n$ .

Por otra parte, el encarecimiento de ciertas materias primas ejerce un efecto alcista, aun sobre las etapas industriales que no lo utilizan.

De esta manera, los productos textiles sufren de forma indirecta la influencia del encarecimiento de los productos siderúrgicos, así como, en el precio de estos últimos, de algún modo incide el precio de los productos químicos. En consecuencia, a medida que la industrialización avanza en profundidad, sufre progresivos aumentos el nivel general de los costos industriales internos.

De este modo, la dinámica misma del desarrollo industrial aumenta cada vez más la discrepancia inicial entre los costos industriales y los primarios, llevando a un proceso acumulativo de deformación de costos y precios relativos internos. Dentro de la terminología que hemos adoptado, aumenta el grado de desequilibrio de la estructura productiva.

Recapitulando todo lo dicho hasta ahora, en la primera etapa de sustitución la sobrevaloración del precio de un determinado producto industrial, con respecto al nivel internacional, surge a raíz de que la productividad de la etapa industrial que lo fabrica es menor que la del sector primario que fija el tipo de cambio. A medida que avanza la sustitución, este proceso de sobrevaloración de precios adquiere componentes adicionales, al abarcar los insumos y los bienes de capital.

Dado que las etapas industriales que fabrican estos últimos tienen también una productividad comparativa menor que la del sector primario, el precio de lo que producen resulta, asimismo, mayor que el internacional; se provocan nuevos aumentos de precios que se agregan al inicial, y así sucesivamente, a medida que se sustituyen más etapas. Dichos efectos inciden igualmente en el costo de los servicios, de modo que la onda de aumentos se propaga también a ellos.

De acuerdo con lo que veremos más adelante, a todo esto se suman los efectos de la incidencia desigual de la carga fiscal, de los derechos aduaneros, de la distribución no equitativa de los impuestos internos y del efecto descapitalizante diferencial que tiene la percepción del impuesto a los réditos, durante los procesos inflacionarios. Finalmente está el efecto –también diferencial– del alto costo del dinero, que afecta a la industria en mayor medida que al agro. La paradoja de este proceso del distanciamiento de los precios relativos entre sectores consiste en que, en el ínterin, el afianzamiento de la calidad, la diversificación y la madurez industrial hacen que desaparezcan muchos de los obstáculos iniciales a la exportación industrial. Pero, aunque existiera la voluntad de retomar el camino de las exportaciones industriales que se había dejado de lado, la elevación que se operó en materia de costos internos impide que el propósito se materialice.

Según dice Prebisch:

“Se han explicado ya los términos bien difíciles de este problema. Los altos costos iniciales de la industrialización aparejaron la necesidad de protección, la protección excesiva ha traído una estructura de costos a la que se agregan impuestos indirectos y cargas sociales. Todo lo

cual conspira contra la exportación y también contra una política más racional de las importaciones. Y, al ocurrir así, tiende a perpetuarse el sistema cerrado, con grave detrimento del desarrollo económico".<sup>39</sup>

Sin embargo, voy a demostrar en la segunda parte de este libro [ver original] que Prebisch está equivocado en una cosa: el problema no es intrínsecamente arduo, y su dificultad reside tan solo en el hecho de que el nuevo tipo de desarrollo que se emprendió no fue acompañado por una modificación paralela de los instrumentos de política económica que lo hubieran hecho viable. Esta inadecuación de los instrumentos al desequilibrio de la estructura productiva y no el desequilibrio como tal es el factor causante del problema.

Cito expresamente el párrafo para indicar la actitud de los estructuralistas, que constituyen el sector de los economistas que favorece más el proceso de industrialización sustitutiva. Recordemos que Prebisch ha sido el principal teórico de esta industrialización, de modo que, al enfrentarse con los resultados prácticos de la aplicación de su teoría, lo menos que se le podría pedir es que los acepte como un nuevo dato de la realidad y que trate de sacarles el mejor partido. Sin embargo, el párrafo citado, aunque revela un conocimiento de la problemática, deja traslucir un claro tono condenatorio, como si se tratara de una actitud reprobatoria frente a un niño que no se comportó bien.

Esta actitud –común, según dije, en muchos estructuralistas– denota un anhelo irracional de tener industria, pero sin aceptar la menor productividad industrial relativa como consecuencia ineludible de la industrialización. Lleva a considerar que el crecimiento de las EPD constituye una desviación patológica de un ideal no alcanzado y, puesto que aparece aun entre los partidarios de la industrialización, es obvio que será mucho más fuerte entre sus adversarios. Veremos que esta actitud condenatoria –convalidada implícitamente por los estructuralistas– es, ni más ni menos, la que hace confundir a la menor productividad relativa de la industria con la ineficiencia e impide aceptar las EPD como un dato de la realidad y diseñar los instrumentos de acuerdo con sus características.

## 4) LA LIMITACIÓN EXTERNA

### 1. El llamado “callejón de la política sustantiva”

En la etapa de desarrollo que se alcanza mediante los pasos sucesivos que acabamos de analizar cristaliza definitivamente el nuevo modelo económico, caracterizado por la divergencia entre el desarrollo industrial interno y la capacidad de generar divisas por parte

---

39 *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano*, Fondo de Cultura Económica, 1963, pág. 87.

del país y por la tendencia resultante a recaer en limitaciones al crecimiento, que surge de los problemas de la balanza de pagos.

Resumiré otra vez las características del nuevo modelo. Mientras, en el mercado interno, la demanda canaliza las nuevas inversiones hacia la industria, su desarrollo exige un crecimiento paralelo de la disponibilidad de divisas, para poder solventar la importación de materias primas, productos intermedios y bienes de capital. Además, cuando se trata de inversiones extranjeras, este desarrollo implica en muchos casos remesas de utilidades.

No obstante, dado que el sector industrial no exporta sus productos, su expansión, a pesar de requerir una cantidad creciente de divisas, no contribuye a proveerlas. De este modo, la dinámica de crecimiento dentro de una EPD lleva a una divergencia entre el desarrollo interno y la capacidad de generar divisas, que origina una tendencia permanente hacia los desequilibrios de la balanza de pagos.

A medida que el incremento de las exportaciones del sector tradicional primario logra compensar las necesidades cada vez mayores de divisas, el problema queda superado y el país puede seguir creciendo. Sin embargo, este sector tropieza con restricciones de la demanda mundial o, alternativamente, como sucede en el caso argentino, con limitaciones de oferta. En consecuencia, las exportaciones tradicionales no aumentan con ritmo proporcional al producto industrial.

Con vistas a evitar que la balanza de pagos se desequilibre, deteniendo el crecimiento, la alternativa es la política sustitutiva, que permite disminuir el porcentaje de las importaciones dentro del producto y, por lo tanto, obtener con la misma cantidad de divisas un producto mayor.

Debo dejar aclarado con mayor precisión qué se entiende por “sustitución de importaciones” y cuál es la diferencia entre las industrias sustitutivas y las no sustitutivas. En realidad, todo lo que se produce para el mercado interno sustituye las eventuales importaciones. Empero, si deseamos mantener una identidad entre el concepto de sustitución y el concepto de ahorro de divisas, la denominación de industrias sustitutivas debe restringirse a las que producen bienes que antes se importaban y hasta una cantidad que no supere las cantidades que se importaban. Únicamente así definida reduce la proporción de las importaciones en el producto. En otras palabras, de aquí en adelante reservaremos el nombre de política sustitutiva a la que permite reducir el coeficiente de las importaciones, que mide la proporción de éstas en el producto.

Así, por ejemplo, la explotación petrolera impulsada en 1959 en la Argentina era sustitutiva, pues reemplazó con la producción nacional los combustibles importados y permitió de esta manera bajar el coeficiente de las importaciones. En cambio, la fabricación de automóviles, televisores e hilados sintéticos, que se inició en la misma época, no fue sustitutiva, sin entrar a considerar si era necesaria o no. En este caso, la producción interna superó con creces las escasas importaciones anteriores.

Los problemas que encara la política basada en la preservación del equilibrio externo por la vía de la sustitución de importaciones provienen de la dificultad para lograr un ritmo permanente y sostenido de reducción del coeficiente de las

importaciones, que baste para compensar el crecimiento del producto.<sup>40</sup>

A pesar de que es falso hablar del agotamiento de las posibilidades de sustitución, el proceso se caracteriza por rendimientos decrecientes. A medida que la industria local progresa en profundidad, pasa a abarcar etapas para las cuales se vuelve reducido el mercado disponible y aumenta la necesidad de aportes de tecnologías complejas. Cobra también mayor volumen la densidad de capital por unidad de producto –en gran porcentaje del equipamiento importado–, lo que significa un costo cada vez mayor, tanto en términos de inversión de capitales internos como en términos de divisas por cada dólar sustituido. Por añadidura, al arribar al nivel de las materias primas básicas, se enfrentan en el país con la falta de ciertos recursos naturales.<sup>41</sup>

Un obstáculo más grande todavía surge del permanente avance tecnológico, que hace evolucionar continuamente el consumo de bienes industriales hacia productos nuevos. Estos, por el hecho mismo de su novedad, o no se fabrican localmente o, en el mejor de los casos, exigen un alto porcentaje de insumos importados. Tiene lugar así una continua pasión hacia el incremento del coeficiente de las importaciones. Solamente para neutralizarla se necesita ya un importante esfuerzo sustitutivo.

En este sentido, son interesantes los ejemplos que acabo de dar sobre la sustitución de importaciones de petróleo en la Argentina para compensar, aunque sea parcialmente, el aumento del coeficiente de las importaciones, derivado de la incorporación de automóviles, televisores e hilados sintéticos al consumo masivo, y la sustitución posterior, en el nivel de petroquímica y componentes automotores y electrónicos, con el objeto de compensar el crecimiento de ese coeficiente acarreado por la incorporación al consumo de grabadores, calculadoras, computadoras, filmadoras, material fotográfico, y así sucesivamente.<sup>42</sup>

Agotada la primera etapa de sustitución en el nivel de industrias terminales, una política sustitutiva que evite que crezca el coeficiente de las importaciones ya puede considerarse exitosa. Reducirlo resulta más difícil, e ir disminuyéndolo de modo permanente, a un ritmo que compense el crecimiento del producto, es prácticamente imposible. Queda definido así el dilema: el país crece internamente, pero su capacidad de generar divisas no aumenta en proporción similar, déficit que tampoco alcanza a

---

40 Si el coeficiente de las importaciones es  $K$  y el ingreso es  $Y$ , las divisas necesarias para sostener la actividad del país son  $KY$ . El proceso de sustitución implica la reducción de  $K$ , para que pueda crecer  $Y$ , manteniendo constante el producto  $KY$  y con él la necesidad de divisas. Este propósito se ve frustrado cuando  $K$  no alcanza a disminuir en la misma proporción en que aumenta  $Y$ . Visto de otra forma: si las entradas de divisas son  $X$ ,  $X = KY$  y  $Y = x/k$ . Si consideramos que  $X$  no crece, el único modo de que crezca  $Y$  es bajando  $K$ .

41 Para el análisis crítico de la tesis del “fin de la política sustitutiva”, y también para el análisis sociopolítico de por qué las EPD no elaboraron instrumentos destinados a exportar, véase *The Political Economy of Import-Substituting Industrialization in Latin America*, de Albert O. Hirschman, *The Quarterly Journal of Economics*, febrero de 1968.

42 David Felix describe y analiza en detalle el proceso a través del cual la introducción de nuevos productos conspira en contra de la reducción de coeficiente de las importaciones. Véase *Beyond Import Substitution, Latin American Dilemma*; David Felix, Instituto Torcuato Di Tella, 1966.



ser compensado por la sustitución de importaciones. Como consecuencia, surge una tendencia autónoma al desequilibrio externo –originada en el seno de la estructura productiva–, la que se materializa en forma de crisis políticas de la balanza de pagos.

La paulatina evolución del nuevo concepto de equilibrio externo autónomo puede seguirse consultando varios trabajos, desde 1950 hasta la fecha. La percepción inicial del fenómeno parte de la CEPAL y la escuela estructuralista. Pero en la primera etapa, la explicación del desequilibrio se da exclusivamente al considerar la rigidez de la demanda mundial de productos primarios.<sup>43</sup>

Solo al finalizar la década de 1950 y principios de la siguiente empieza a perfilarse definitivamente en la bibliografía, el concepto de desequilibrio acumulativo de la estructura productiva como causante de los problemas de balanza de pagos, con las denominaciones de “nuevo tipo de vulnerabilidad externa”, el “círculo vicioso de la política sustitutiva”, etc.<sup>44</sup>

Simultáneamente se observa al comienzo una desorientación cada vez mayor entre los economistas no estructuralistas. Enfrentados con la limitación externa que se produce en el mundo real, les resulta difícil evitar plantearla como una premisa en sus trabajos. Pero, al no ajustarse dicha limitación a ningún marco teórico conocido, el tema apenas abordado se evade tangencialmente.<sup>45</sup>

La aceptación teórica expresa de la limitación externa se produce recién en los últimos años con la aparición de los modelos de doble brecha (double gap). Se basan en el reconocimiento de la existencia de la brecha externa como un freno al desarrollo anterior de la brecha de ahorros, sin embargo, su influencia todavía no es muy grande en el mundo académico ni tampoco en lo que se refiere a los gobiernos y organismos internacionales que manejan la política económica. Además, los doblebrechistas no avanzaron mucho en el análisis de un modelo completo de limitación externa ni tampoco en el diseño de políticas necesarias para eliminar esta brecha.<sup>46</sup>

---

43 Véase Raúl Prebisch, *The Economic Development of Latin America*. Naciones Unidas, 1950.

44 Véase Raúl Prebisch, *Hacia una dinámica de desarrollo latinoamericano*. Op. cit., pág. 139; Celso Furtado, El desequilibrio externo en las economías subdesarrolladas; Trimestre Económico, N° 2, año 1958, pág. 238; Albert Hirschman, *La estrategia del desarrollo económico*. Fondo de Cultura Económica, 1961, págs. 170-173; Aldo Ferrer, *La economía argentina*. Op. cit., pág. 204.

45 Véase Gerald Alter *El servicio de la deuda exterior en los países subdesarrollados*; El desarrollo económico y América Latina. Fondo de Cultura Económica. 1957; también Staff del Banco Mundial, dirigido por Dragoslav Avramovic, *Economic, Growth, Foreign Capital and Debt Servicing Problems of the Developing Countries*, 1963.

46 Véase R. McKinnon *Foreign Exchange Constraints in Economics Development*. *Economic Journal*, junio 1964 / Hollis Chenery y Alan Strout, *Foreign Assistance and Economic Development*. *American Economic Review*, septiembre 1966; Hollis B. Chenery, *Structural Imbalance and Future Development in Latin America*, Center for International Affairs de Harvard, 1966 / Nómina de expertos de CIES, *La brecha externa de América Latina, 1968-1973* / David Felix, *The Gapsmanchip and the Prospects for the Less Developed Countries*. Washington University. 1968 / David Felix, *On the Political Economy of Regional Economic Integration in Latin America*, Washington University, 1968.

## 2. Limitación externa manifiesta - Crisis de la balanza de pago

Con el fin de contemplar todas las erogaciones de divisas de un país, definamos un coeficiente de gastos de divisas, que indicará la proporción del gasto total de divisas en el producto. Este coeficiente será mayor que el de las importaciones, ya que incluirá también todas las demás erogaciones de divisas, tales como pagos en concepto de servicios, gastos de turismo, licencias, intereses, dividendos, etc.

Tomemos como ejemplo un país exportador primario, con una composición del producto análoga a la argentina y cuya capacidad instalada, trabajando a pleno, le permite llegar a un producto equivalente a 20.000 millones de dólares con un coeficiente de gasto de divisas igual a 0,10. En consecuencia, para poder emplear a pleno su capacidad productiva, este país necesita 2.000 millones de dólares anuales, importe que, según suponemos obtiene fundamentalmente gracias a sus exportaciones primarias.

Supongamos ahora un crecimiento económico del 6%, el cual en el transcurso de un año lleva la capacidad productiva interna a una cifra equivalente a 21.200 millones de dólares. Si el coeficiente del gasto de divisas se mantiene constante, la necesidad de estas se eleva también en un 6%. Si no aumenta las exportaciones, aparece un déficit de 120 millones de dólares en la balanza de pagos.

En tales condiciones, el producto puede mantenerse en su nuevo nivel a costa de consumir las reservas de divisas. Pero, si el ritmo de crecimiento económico se mantuviera, al cabo de dos años el déficit externo llegaría a 247 millones de dólares, al cabo de tres a 380 millones y así sucesivamente. La progresión crece con tal rapidez que, sea cual fuere el nivel inicial de reservas, su agotamiento sería cuestión de pocos años.

Una vez agotadas las reservas, se produce la limitación del nivel de las actividades, por la disponibilidad de divisas. En el fenómeno hay que distinguir su esencia y su mecanismo. La esencia es siempre la misma: insuficiencia de divisas para sostener el funcionamiento normal de la actividad interna. El mecanismo depende de la tendencia económica de los gobiernos y, básicamente, del régimen cambiario y de importaciones que ellos adopten. Los gobiernos de corte más intervencionistas adoptan controles directos sobre las transferencias de divisas distribuyéndolas mediante cupos de importación.

Cuando cae la disponibilidad de divisas, y ante la necesidad de sostener el nivel de la actividad interna, como primera medida se suspenden las importaciones de máquinas y equipos. En esta situación, aun existiendo ahorro interno, este no puede transformarse en inversión por falta de divisas, con lo cual se frena el crecimiento del país.

Si la suspensión de las importaciones de equipos no soluciona el desequilibrio, sobreviene la suspensión de los cupos para la importación de repuestos, materias primas y productos semielaborados. Se deja así sin abastecimiento de materia prima importada a muchas fábricas, que dejan de trabajar. La desocupación consiguiente hace bajar el consumo de otros bienes y servicios; se propaga la paralización a otras fábricas, y así sucesivamente, hasta que el producto nacional se reduce en un porcentaje similar a la merma de la disponibilidad de divisas.

Durante gobiernos de tendencia más liberal, el mercado de cambios es libre y no existe racionamiento de divisas. Tal como señalé, en este caso la esencia de los fenómenos es la misma, pero su mecanismo es mucho más complejo. Los controles de cambio, con sus cupos y permisos de importación, se ven reemplazados por controles indirectos, mediante gravámenes a la importación, trabas administrativas a la introducción de bienes de capital y depósitos previos a la importación. Una vez agotada la efectividad de estos controles –o cuando no se los quiere aplicar con la intensidad necesaria–, la recesión se induce por medio de una serie de mecanismos cambiarios, monetarios y fiscales, cuya vinculación con el desequilibrio externo primitivo es más difícil de detectar y aparece únicamente si se efectúa un complejo análisis económico.

Cuando en el mercado cambiario la demanda de divisas excede a la oferta, el déficit impulsa a la devaluación. Esta tal vez sea deliberada u obligada. En el primer caso, el Banco Central decide comprar divisas a una nueva cotización. Si no media esta decisión expresa, una vez que el agotamiento de las reservas impide al Banco Central sostener la cotización frente a una demanda que excede a la oferta, la devaluación se produce independientemente de la voluntad del gobierno.

Este tipo de devaluación forzada por el desequilibrio externo, en lugar de funcionar tal como lo hace en los países industriales, proveyendo incentivos a las exportaciones y a la sustitución de importaciones, conduce a una recesión.

Con prescindencia de las limitaciones de la demanda mundial, importante en el caso de muchos productos primarios, la oferta de las exportaciones primarias no es elástica y, por lo menos a corto plazo, responde poco al tipo de cambio. Los productos industriales, dado su elevado precio, no son exportables a ningún tipo razonable de cambio que no afecte de modo intolerable el equilibrio interno. Finalmente, las importaciones son en su mayor parte esenciales para el funcionamiento de la capacidad productiva instalada, de modo que es pequeño su margen de comprensión por medio de una devaluación.

Como resultado, la devaluación no incrementa las exportaciones, ni reduce la proporción de las importaciones en el producto. Esto no significa que la devaluación deje de funcionar como agente de equilibrio externo. Funciona, sí; pero su mecanismo y efectos son distintos de lo que supone la teoría tradicional.

La elevación del tipo de cambio causa el aumento de los costos de todos los productos importados, que se propaga los precios. Al mismo tiempo, el alza de los precios que recibe en moneda nacional el exportador de productos agropecuarios provoca, por arrastre, el aumento de esos productos en el mercado interno, que se traduce en el alza de precios de los alimentos.

Se desencadena así un tipo muy especial de proceso inflacionario. Esta inflación, a la que denominaremos cambiaria, no proviene del exceso de demanda con respecto a la oferta global, sino que se origina en las devaluaciones, o sea, indirectamente, en el desequilibrio entre la demanda y la oferta de divisas entre EDP.

La teoría tradicional define la inflación de demanda como el exceso de la demanda con respecto a la oferta, tomando como índice de saturación de la oferta el

agotamiento del rubro más escaso. Por lo tanto, de acuerdo con esta teoría, la inflación cambiaria sería un caso particular de inflación de demanda, en la que el rubro más escaso estaría representado por las divisas y no tendría ningún sentido diferenciarlas de la primera.

Al analizar más minuciosamente los fenómenos inflacionarios demostraré que del mismo modo como la teoría económica clásica parecía especialmente diseñada para ocultar la existencia de la limitación por demanda, o sea del subempleo keynesiano, la definición de inflación proporcionada por la economía tradicional parece especialmente ideada con la finalidad de esconder la existencia de la limitación externa. Siendo mi propósito investigar a fondo esta limitación, resulta esencial distinguir entre los dos fenómenos inflacionarios dándoles desde un principio un nombre diferente.

La confusión generalizada de la inflación cambiaria con la inflación de demanda hace que el análisis de las inflaciones se convierta en uno de los temas más importantes y discutidos en el estudio de la EPD. De las propiedades de esta inflación cambiaria y de las medidas estabilizadoras que surgen a raíz de la confusión mencionada me ocuparé en detalle a lo largo de este libro [ver original]. Aquí, en esta segunda mención, me limitaré a señalar brevemente algunas de sus propiedades fundamentales.

Por lo pronto, la inflación cambiaria es, en esencia, recesiva. La elevación de los precios producida por la devaluación frente a una masa monetaria que no varía provoca la iliquidez monetaria. Ante los salarios nominales invariables, provoca el descenso de los salarios reales. Los dos mecanismos en conjunto –la iliquidez monetaria y la reducción de los salarios reales– llevan a disminuir la demanda y a la recesión.

Por consiguiente, la característica esencial de la inflación cambiaria es el alza de precios internos, provocado por la devaluación, simultánea con la insuficiencia de la demanda respecto de la capacidad productiva global. Mientras que el diagnóstico tradicional atribuye cualquier fenómeno inflacionario al exceso de la demanda con respecto a la oferta global, en las EPD aparece una inflación con recesión, un contrasentido en términos de inflación convencional de demanda, la cual presupone siempre una demanda mayor que la capacidad productiva disponible para satisfacerla. En la Argentina este tipo peculiar de inflación se desencadena periódicamente a raíz de los desequilibrios de la balanza de pagos, dando lugar a períodos compensatorios de inflaciones de costos, mediante las cuales los asalariados tratan de reconquistar su participación en el ingreso.

La inflación cambiaria constituye una pieza vital en el mecanismo equilibrador de la devaluación argentina. La recesión que desencadena hace que baje el nivel de la actividad interna, disminuya la cantidad de importaciones que requiere el país y se recupere así el equilibrio externo. De este modo, en la Argentina el “efecto-precio”, por el cual se supone que deberían funcionar la devaluación y que consiste en el aumento de las exportaciones y la reducción de la proporción de importaciones en el producto, queda reemplazado por el “efecto-ingreso”, que consiste en la reducción de las importaciones a causa del descenso de la actividad interna, o sea, por la vía de una crisis. Tal como ya fuera anticipado, la incapacidad de la devaluación para actuar por la vía expansiva

lleva forzosamente a la alternativa recesiva.

El desequilibrio en el mercado cambiario, la devaluación, la inflación cambiaria y la recesión son aspectos parciales de la crisis de la balanza de pagos argentina. Producidos el desequilibrio externo, la devaluación y la correspondiente inflación, avanzan precisamente hasta el punto de provocar una recesión de suficiente intensidad como para que la reducción de las importaciones vuelva a restablecer el equilibrio en el mercado cambiario.

Los síntomas de una crisis de balanza de pagos como la que acabo de escribir guarda cierta similitud con una recesión de demanda –o keynesiana– de los países industriales, pues el descenso del producto también se inicia a raíz de la caída de la demanda interna. La semejanza se acentúa a medida que progresa la recesión ya que, al bajar las importaciones debido a la retracción de la actividad interna, desaparece el desequilibrio externo que desencadenó el proceso, o incluso la recesión puede “pasarse de medida” y surgir un cierto superávit de reservas. Cuando esto sucede, el origen externo de todo el problema se pierde definitivamente de vista.

La diferencia radica en que, en una crisis de demanda, la caída de esta última es un fenómeno espontáneo, que puede ser combatido por medio de una expansión crediticia, un aumento de inversiones o gastos estatales, etc. En una crisis de balanza de pagos, la reducción de la demanda es un fenómeno inducido por el sector externo y un instrumento esencial mediante el cual se restablece el equilibrio externo. La tentativa de expandir el ingreso puede dar resultados únicamente si se toman medidas paralelas sobre el sector externo, que aseguren una mayor provisión de divisas, o si se dispone de reservas de divisas acumuladas por el país durante el período de la caída de actividades. No disponiéndose de divisas, no se puede expandir el ingreso y la política de expansiones auto frustrante, pues se traduce forzosamente en un nuevo ciclo de inflación cambiaria.

En resumen, la similitud entre la recesión provocada por el desequilibrio externo y la recesión keynesiana o de demanda interna reside en que ambas, al provocar el desempleo de los recursos, reducen la producción del país por debajo del límite que marca la capacidad productiva potencial. En otras palabras, en los dos casos aparecen factores limitadores anteriores, que impiden el aprovechamiento de la capitalización existente.

La diferencia entre los dos tipos de recesión estriba en que, a pesar de que las recesiones originadas en los desequilibrios externos y en el régimen de cambio libre también implica la caída de la demanda, esa caída no es autónoma, sino provocada por un factor limitador anterior, consiste en la falta de disponibilidad de divisas.

Este cuello de botella –o estrangulamiento– en el sector externo de la economía ejerce una limitación sobre la actividad del país, motivando el descenso de la producción por debajo de la que sería obtenible potencialmente si los recursos internos trabajasen con toda su capacidad.

El fenómeno puede manifestarse mediante una aplicación de cupos de importación, de intrincados mecanismos monetarios o, en su forma más intensa, mediante una inflación de origen cambiario; pero, sea cual fuere su mecanismo e

intensidad, su esencia es la misma. Se produce la paralización de las actividades productivas y aparecen recursos ociosos, mano de obra desocupada y bienes de capital desaprovechados, por mera causa de la insuficiencia de divisas.

### **3. Limitación externa implícita: controles de restricción monetaria**

El desequilibrio externo explícito, que desemboca en una devaluación forzada y, a través de ella, en una recesión, no es más que una de las manifestaciones de la limitación externa. En los períodos aparentemente normales que median entre las sucesivas recesiones aparece el desequilibrio externo implícito, que se manifiesta en el hecho de que los instrumentos de la política económica dejan de estar orientados hacia la maximización del crecimiento interno de la economía –tal como sucede en situaciones normales– y pasan a reconocer como objetivo la necesidad de evitar que se desequilibre nuevamente el sector externo.

El primer mecanismo restrictivo, permanentemente presente e indispensable para la existencia misma de las EPD, está dado por los regímenes selectivos de importaciones. Las dificultades prácticas para lograr que los niveles de restricción reflejen con exactitud las necesidades conflictivas de diferentes etapas y ramas industriales, agravadas por la falta de elementos teóricos apropiados para elaborar esos regímenes, llevan a altas dosis de irracionalidad en la protección que se ofrece a las actividades internas. Conviene, además, establecer una distinción entre los regímenes que por vía de cupos y restricciones directas limitan la importación y aquellos que actúan por la vía arancelaria pues, en el caso de los controles directos, al componente de irracionalidad se suma la secuela de arbitrariedad y, muchas veces, de corrupción.

Por último, tanto los controles directos como los indirectos quedan superados por la creciente necesidad de divisa que atrae el desarrollo económico. Una vez que esto sucede, el equilibrio externo se suele restablecer, aunque sea en forma parcial, mediante la segunda alternativa, o sea del sacrificio del nivel de la actividad interna y del crecimiento.

Una ventaja aparente de los controles directos es su mayor selectividad: este sacrificio del nivel de actividad interna opera solo cuando se han eliminado todos los gastos superfluos de divisas. En cambio, los regímenes arancelarios suelen ser mucho menos selectivos, y la falta de divisas comienza a actuar sobre el ingreso global, antes de agotarse las posibilidades de racionar su gasto. Sin embargo, intrínsecamente los mecanismos arancelarios no son menos eficientes que los controles directos. Bien usados, permitirían ejercer la selección de gastos tan eficazmente como estos y sin sus arbitrariedades.

La dificultad principal se origina en la acostumbrada disociación entre las ideas y la realidad. Cuando se utilizan mecanismos arancelarios, la acción restrictiva del sector externo sobre la actividad interna se ejerce a través de mecanismos indirectos, cuya complejidad hace necesario un adecuado marco teórico a fin de visualizar la

vinculación causal entre las importaciones y el nivel de actividad interna. Dado que este no existe, desde el punto de vista político se hace difícil emprender una acción coherente para limitar las importaciones por la vía arancelaria.<sup>47</sup>

Volviendo a los mecanismos recesivos, uno de los elementos más frecuentes de que se vale el sector externo para hacer descender el nivel de la actividad interna es la restricción monetaria. Cuando bajan las reservas de divisas en el Banco Central, tiene lugar el descenso de la circulación monetaria interna. Este efecto se debe, en parte, al mecanismo automático que, según las reglas de juego vigentes en un régimen de cambio libre –copiadas del patrón oro–, liga los medios de pago internos a la disponibilidad de divisas. Pero, independientemente de él, suele verse agravado por restricciones crediticias adicionales que aplica el Banco Central con el fin de frenar la fuga de divisas.

La justificación de la restricción monetaria se hace habitualmente en términos psicológicos, alegando que es necesario impedir transferencias especulativas de divisas. Aunque no del todo falsa, la explicación es muy parcial. La parte más importante del egreso de divisas corresponde a las importaciones de bienes y servicios, mientras que la parte financiera de esos egresos, a pesar de la importancia que adquiere durante una corrida cambiaria, en general tiene una gravitación menor.<sup>48</sup> Aunque el propósito manifiesto de la restricción monetaria es actuar sobre los egresos financieros, la finalidad real, a menudo no del todo consciente, es actuar sobre las importaciones a través del descenso del ingreso, o sea, a través de la alternativa recesiva global.

Se supone que el papel de las autoridades monetarias es proveer un volumen de créditos bancarios que baste exactamente para movilizar a pleno la capacidad productiva sin dejar recursos ociosos y al mismo tiempo sin excederse, ya que esto llevaría la demanda a niveles que superan dicha capacidad productiva, provocando un fuerte efecto inflacionario.

En la situación que estoy describiendo, las autoridades monetarias se apartan de esa función. La política monetaria, en lugar de adecuarse al grado de ocupación de la capacidad productiva –tal como sucede en las economías normales–, se maneja más bien como un elemento para preservar el equilibrio del sector externo y en general es mucho más restrictiva de lo que sería si no existieran problemas de balanza de pagos. En consecuencia, la oferta monetaria se hace menor de la que existiría en ausencia de las restricciones dadas por el sector externo.

Este fenómeno es el principal responsable de la escasez crónica de créditos

---

47 La discusión que se suscitó en la Argentina en el seno del gobierno, en el año 1971, acerca de dos formas de enfrentar la crisis externa demostró que ni siquiera se entiende el concepto de restricción indirecta del gasto de divisas por la vía arancelaria. Las propuestas de aducir selectivamente las importaciones –en cuya elaboración interviene–, a pesar de múltiples aclaraciones de que el propósito era actuar por la vía arancelaria, se interpretaban obstinadamente como propuestas de restablecer cupos y permisos de cambio.

48 A menudo la corrida cambiaria tiene el efecto adicional de provocar la retracción de oferta de divisas por parte de los exportadores y la compra anticipada por parte de los importadores –ambas en previsión de la devaluación–, realimentando así el proceso.

bancarios<sup>49</sup> y de las elevadas tasas de interés extrabancario, que configuran el fenómeno de iliquidez monetaria. Esa iliquidez lleva a la disminución de la demanda interna y, mediante ella, a la caída de las actividades, o por lo menos a la desaceleración del crecimiento.

La política monetaria restrictiva, además de actuar sobre el sector externo por la vía de la depresión general de la actividad y del desaliento a la salida especulativa de divisas, tiene también el efecto de atraer nuevos capitales y préstamos del exterior. El Estado, sus empresas y la comunidad de negocios perciben la insuficiencia de dinero provocada por la restricción monetaria como una insuficiencia de capitales de inversión y evolución. A raíz de esta pseudoinsuficiencia, los entes estatales, el Estado,<sup>50</sup> las empresas particulares y las entidades financieras locales recurren a créditos e inversiones de capital del exterior. Salvo que se utilicen directamente para importar, los fondos obtenidos en el exterior deben ser convertidos a una moneda nacional en el mercado cambiario. Las divisas son compradas por aquellos que necesitan solventar sus operaciones con el exterior. Se utilizan indirectamente para financiar las importaciones y los demás gastos corrientes del país y compensar así el déficit externo.

El eventual exceso es adquirido por el Banco Central. Este, con el respaldo de las divisas que compra, emite dinero y, por un lado, acrecienta sus reservas y, por el otro, hace más líquida la plaza. En consecuencia, el ingreso de los capitales del exterior permite eliminar la iliquidez, elevar la demanda y recobrar el ritmo normal de las actividades.

De modo que otro objetivo de la restricción monetaria interna, complementario del que busca desalentar las transferencias financieras al exterior, es crear la escasez de capitales monetarios internos, con el fin de inducir la entrada de los capitales extranjeros. La capacidad de estos capitales para eliminar las restricciones ejercidas por la balanza de pagos constituye la verdadera razón de su permanente búsqueda por parte de las EPD y es independiente del destino específico que, en el país, se da a los fondos que ingresan. Sin embargo, desafortunadamente, la solución que se obtiene por la vía del ingreso de estos capitales no es más que un paliativo que, a un plazo más largo, agrava el problema externo.

---

49 En la Argentina, los intereses bancarios están fijados por el Banco Central, la demanda de créditos es siempre mayor que la oferta y los créditos se distribuyen por la vía de un racionamiento cuantitativo de hecho.

50 Más adelante veremos que la financiación del déficit del presupuesto recurriendo a los créditos externos se hace única y exclusivamente para conseguir divisas, ya que desde el punto de vista interior la emisión basada en la afluencia de divisas tiene exactamente el mismo efecto sobre los precios que la emisión sin respaldo.



## 4. Limitación externa postergada: endeudamiento externo

Cuando una estructura productiva equilibrada, o EPE, que no sufre problemas de balanza de pagos apela a los capitales extranjeros, lo hace para suplir la insuficiencia del ahorro nacional y acelerar así su crecimiento por encima de las tasas que estarían a su alcance, sobre la base del propio esfuerzo. En esos casos, los capitales extranjeros se comportan de manera muy semejante a los capitales locales. Es cierto que ingresan en forma de divisas y que, para ser utilizados, deben pasar por el mercado de cambios para sufrir una conversión a moneda nacional. También es cierto que, cuando se remite los dividendos o intereses o se amortizan las deudas, es necesario un proceso inverso de conversión, de moneda nacional a divisas. Sin embargo, si no hay dificultades con la balanza de pagos, existen siempre reservas disponibles y la conversión de moneda nacional a divisas es automática.

La única diferencia entre dos tipos de capitales consiste en que, en el caso de los extranjeros, el país, por la vía de dividendos e intereses, pierde una parte del beneficio derivado del crecimiento de su economía. Pero si en la rentabilidad de la inversión es lo suficientemente alta y no existe capacidad de ahorro que permita realizar el crecimiento de otro modo, el beneficio remanente que le queda justifica –por lo menos en términos económicos– el uso del capital extranjero.

Algo distinto sucede en las estructuras productivas desequilibradas. Las EPD dejan de crecer no porque su ahorro sea insuficiente, sino porque la restricción ejercida por el sector externo impide aprovechar ese ahorro, frena el crecimiento e incluso lleva a la subutilización de la capacidad productiva. En consecuencia, la necesidad de los capitales extranjeros no se origina tanto en la insuficiencia de ahorro nacional como en la insuficiencia de divisas, que de ninguna manera se subsanaría mediante el aumento de la tasa de ahorro del país.

El hecho de que los capitales extranjeros se usen para compensar los déficits de la balanza de pagos hace que el aspecto de la convertibilidad de las divisas a moneda nacional –cuando los capitales ingresan– y de moneda nacional a divisas –cuando se devuelven o se pagan los intereses y dividendos– pasen ahora a primer plano. Para que el endeudamiento se autofinancie, debe generar las divisas necesarias con destino al pago de las cargas financieras y amortizaciones. Para esto no basta que sea rentable en moneda nacional: debe ser rentable, además, en término de divisas.

No obstante, los préstamos e inversiones se destinan normalmente a los sectores que trabajan para el mercado interno –no olvidemos que en las EPD el sector industrial prácticamente no exporta– y no ayudan a generar divisas. Salvo que durante su afluencia se produzca el aumento de la capacidad sustitutiva de importaciones o de la capacidad exportadora, el desarrollo industrial que tiene lugar en el ínterin incrementa aún más el consumo de divisas. Se agrega por otra parte el pago de los nuevos intereses, agravándose con ellos, por partida doble, el déficit externo inicial.

Así, pues, aunque los capitales externos suplan divisas al ingresar, no solo no resuelve el déficit de fondo, sino que lo empeoran. El respiro que ofrecen permite que

crezca la economía y que aumente aún más el desnivel primitivo entre las necesidades y la provisión de divisas. A este efecto hay que sumarle la carga adicional de los intereses y dividendos que se generan, haciendo que el déficit se incremente por dos motivos simultáneos: el crecimiento del producto bruto que se está operando y la carga financiera que se genera.

Para mantener el crecimiento y el pleno empleo de la capacidad productiva, hacen falta aportes cada vez mayores de capitales externos. En la práctica estos consisten sobre todo en créditos destinados al sector privado, exigibles a corto plazo y que, para poder seguir manteniendo el aparente equilibrio externo del país, deben ser renovados cada vez que vencen. Además, para compensar los intereses y el mayor gasto de divisas que se produce mientras tanto, se requiere la entrada de nuevos créditos. Se acrecienta así rápidamente el monto de la deuda, siguiendo la fórmula del interés compuesto.

Este proceso puede continuar mientras existe confianza en que se sostenga el equilibrio del mercado cambiario. A su vez, para el mantenimiento de este equilibrio no basta que se sigan renovando los créditos ya existentes: el carácter progresivo del endeudamiento exige un aporte constante de créditos nuevos, en volumen cada vez mayor.

Cuanto más tiempo dura el proceso, más inestable se vuelve. Basta que se reduzca la entrada de nuevos créditos o que un problema momentáneo de desconfianza frene el ritmo de las renovaciones, para provocar el desequilibrio en el mercado cambiario, con lo cual el Banco Central se ve forzado a vender una parte de sus reservas. La entrada de créditos nuevos y renovaciones se retrae aún más. El proceso culmina en pánico generalizando y en una fuga masiva de divisas, imposible de frenar. Se desemboca así en una devaluación que, según vimos, lleva a una inflación cambiaria -característica de las EPD- y a una recesión.

Si todo el fenómeno apareciera en forma gradual, podría dar tiempo a que se despertase una conciencia del peligro y a que se adoptasen eventuales medidas correctivas. Empero, la crisis suele desencadenarse muy bruscamente, debido a que, en general, el proceso no se vislumbra hasta que es demasiado tarde.

Cuando la afluencia de los capitales lleva al incremento de las reservas en el Banco Central a la correspondiente expansión monetaria interna y al auge de la actividad económica, el país vive un período de euforia.

El problema externo, que incluso en el período de restricción monetaria aguda, anterior a la entrada de capitales, no se veía bien, se da por totalmente superado. Se deja de percibir la necesidad de una acción correctiva sobre la balanza de pagos. Se atenúan las restricciones a las importaciones y las medidas de estímulo a las exportaciones. La tranquilidad que otorgan las reservas, las necesidades reales de importación y los intereses importadores impulsan en forma conjunta a la liberación de las importaciones. No existe conciencia del peligro que representa el progresivo endeudamiento externo, ni del tiempo que se está dejando pasar sin tomar medidas del fondo, como tampoco de la crisis hacia la cual se precipita el país, a pasos agigantados.

La situación es muy parecida a la de una empresa deficitaria que se mantiene

en funcionamiento merced a los créditos que consigue. El hecho de pagar puntualmente los compromisos le permite crear un clima de confianza e ir consiguiendo gran cantidad de préstamos. Las pérdidas que sigue dando la empresa, los préstamos que vencen y los intereses de estos se cubren con préstamos nuevos que incrementan la deuda, y así sucesivamente. Es obvio que procesos de este tipo, aunque quizás duren cierto tiempo, no pueden seguir a perpetuidad, ya que el rápido crecimiento de la deuda, que se opera según la fórmula del interés compuesto, lleva inevitablemente a un colapso.

El efecto de la limitación externa es no solo detener el crecimiento, provocar la subutilización de recursos, inducir iliquidez monetaria y endeudar el país; obran, además, una serie de otros efectos deformantes sobre el sistema económico, entre los cuales se pueden destacar la ineficiencia operativa de las empresas, a causa de la subutilización de la capacidad productiva y del deterioro financiero; la caída de los salarios reales y la distribución cada vez más regresiva de los ingresos; la desaparición de los incentivos a la inversión y la baja tasa de inversión productiva resultante; el déficit del presupuesto, inducido por la crisis de la balanza de pagos. Estos aspectos deformantes secundarios serán analizados en los próximos capítulos [ver original], que dedicaré al análisis más profundo de distintos problemas que presenta la limitación externa. Pero la inflación es la más importante de las deformaciones introducidas por esta limitación, en virtud de las repercusiones ideológicas que acarrea.

La capacidad de distinguir los diferentes tipos de inflación que convergen hacia la formación del fenómeno conocido con el nombre genérico de “inflación” y el conocimiento de las propiedades que tiene cada uno de ellos – especialmente la inflación cambiaria, vinculada con el sector externo y negada con persistencia por la teoría tradicional- es probable que constituyan el aspecto más polémico del análisis de la EPD. Por lo tanto, antes de comenzar el análisis específico de la limitación externa y de la inflación cambiaria, me detendré a analizar los fenómenos inflacionarios en general.

## **5) Inflación de demanda, inflación de costos e inflación estructural**

### **1. Las diferentes inflaciones, la distribución de ingresos y el nivel de empleo**

Hasta hace poco la economía tradicional solo reconocía un tipo de inflación: el de demanda. En los últimos tiempos, ante la presión creciente de la realidad, comienza a distinguir dos tipos de inflación. El primero, conocido como inflación de demanda, se origina en el aumento de los precios de bienes o servicios a causa del exceso de la demanda global con respecto a la capacidad de oferta del sistema productivo. El segundo tipo de inflación, debido al camino por el cual se propaga, recibe el nombre de inflación de costos y surge a raíz de aumentos de precios originados en decisiones o acuerdos, en rubros donde los precios se fijan al margen de los mecanismos del mercado, tal como sucede con los aumentos salariales o aumentos en los rubros de oferta monopólica.

En las EPD aparece, además, la familia de las inflaciones estructurales que nace – directa o indirectamente– en la tendencia a los desequilibrios externos que caracterizan a estas estructuras. Frecuentemente, mucho antes de que la demanda global llegue a exceder la oferta global de mano de obra y a agotar la capacidad productiva del capital real existente, se producen cuellos de botella o estrangulamientos en el abastecimiento de rubros específicos de la oferta y, así la demanda excedente eleva el precio del producto escaso. El aumento se propaga por la vía de los costos de producción o del costo de vida, dando lugar a una onda compensatoria de aumentos de precios o salarios, que afecta el resto de la economía. Se trata de una inflación que, lo mismo que la de demanda, se origina también en el exceso de esta última con respecto a la oferta, pero restringido a un solo producto escaso o a un grupo de ellos.

Fenómenos inflacionarios de este tipo no son muy intensos en los países industriales. El hecho se debe no tanto a la ausencia de estrangulamientos de oferta, que son comunes a todas las economías, sino a la capacidad de estos países para suplir los productos escasos por la vía de importaciones. En cambio, en las EPD la falta permanente de divisas impide contar con el superávit necesario para recurrir a este medio. De tal manera, aun las inflaciones que provienen de estrangulamientos en la oferta interna son consecuencia indirecta del estrangulamiento externo, ya que este impide solucionarlas por la vía de la importación del producto escaso.

En la práctica, la tendencia de los economistas, políticos y medios especializados es confundir los diferentes fenómenos inflacionarios en uno solo, bajo el nombre común de “inflación”. Esto equivale a unificar varios tipos de enfermedades infecciosas, de origen y terapia distintos, con la denominación común de “la fiebre”. Se discuten así las hipotéticas propiedades de esta fiebre, sus efectos y la forma idónea de curarla, sin percatarse de que la confusión inicial de varios fenómenos en uno solo quita de antemano sentido a toda la discusión.

La justificación que se suele esgrimir es que, en realidad, lo único que distingue a los diversos fenómenos inflacionarios es su origen y que, una vez que se desata la espiral, ellos se tornan idénticos, independientemente de la causa primitiva. Esto es totalmente falso, ya que las diferentes inflaciones se distinguen no solo por su origen sino también por su terapéutica y por el efecto disímil sobre la distribución de ingresos y el nivel de empleo.

En cuanto a la terapéutica, el objeto último del análisis económico es proporcionar una guía para la acción. De allí la importancia del diagnóstico, pues diferentes diagnósticos dan lugar a políticas estabilizadoras dispares. En particular, tal como adelanté en el apartado 2 del capítulo 4, es absolutamente necesario distinguir las inflaciones estructurales –y en especial la cambiaria– de las inflaciones de demanda. En estas últimas, la restricción es ejercida por la mano de obra o el capital y es genuina: marca un nivel límite a la producción que no puede ser sobrepasado a corto plazo. El exceso de la demanda por encima de este nivel es un exceso verdadero, y el único remedio para contrarrestar la inflación es disminuir la demanda.

En una inflación estructural la limitación se ejerce en un solo rubro y siempre

se puede subsanar o, por lo menos, aliviar mediante políticas económicas. Aun cuando no fuese posible intensificar a corto plazo la producción del bien escaso, el grado del estrangulamiento dependerá siempre de la forma en que se utiliza este bien escaso. Pero cualquier esfuerzo tendiente a subsanar la escasez tiene que partir de la toma de conciencia de que la escasez existe. Esto se logra únicamente si se sabe cómo se generó la inflación.

Por ello es tan importante la definición. Los ríos de tinta que han corrido en la controversia entre monetaristas y estructuralistas fluyeron a causa de la discrepancia filosófica implícita en este problema de definición.<sup>51</sup> Para los monetaristas la escasez en un estrangulamiento es un dato, y la actividad debe adecuarse a él. Según los estructuralistas, el estrangulamiento constituye una variable que obedece a políticas económicas.

Los monetaristas, al utilizar una definición que confunde los dos tipos de inflación, impiden que se perciba el cuello de botella en la oferta y, en lugar de aplicar políticas específicas para corregirlo, proceden como en la inflación de demanda: reducen la demanda, tratando que desaparezca la inflación. En la práctica esto equivale a bajar la actividad económica al nivel del rubro más escaso, sin que nadie se preocupe siquiera por averiguar si la escasez tiene remedio.

El tipo de inflación estructural más común y virulento es ni más ni menos que la inflación cambiaria, originada directamente en el estrangulamiento en la provisión de divisas. Cuando el exceso de la demanda específica de divisas con respecto a su oferta obliga a una devaluación, esta crea una onda generalizada de aumentos de costos y precios que se propaga al resto del sistema productivo. Por tratarse de una inflación cuyo origen es el estrangulamiento en uno de los rubros de la oferta, la cambiaria constituye un caso especial de las inflaciones estructurales. Sin embargo, la frecuencia con que aparece en las EPD, su complejidad y la imposibilidad de comprenderla dentro del marco conceptual ofrecido por la teoría económica tradicional tornan necesario un análisis especialmente profundo del tema y justifican una subclasificación por separado.

Por añadidura, la inflación cambiaria constituye precisamente el nudo central de la controversia entre monetaristas y estructuralistas. Al referirme más adelante a la estabilización tradicional y al analizar después, en la última parte del libro, la relación entre las ideologías y el poder, veremos que la actitud monetarista –implícita en la definición que adoptan– es una consecuencia natural del espíritu clásico del patrón oro, que sigue dominando en la teoría tradicional.

La debilidad de los estructuralistas consistió en que, si bien supieron romper su dependencia ideológica de la doctrina tradicional en el campo de las inflaciones estructurales, a mi entender no lograron hacerlo como es debido en el caso más

---

51 Esta controversia puede verse en “Nexos entre la estabilidad monetaria y el desarrollo económico en América Latina. Un escrito doctrinal y de política”, Dwight S. Brothers, Trimestre Económico, octubre-diciembre de 1962, N.º 116; o en “Estabilización de precios y desarrollo económico: el caso chileno”, de Joseph Grunwald, Trimestre Económico, julio-septiembre de 1961.

importante, o sea, en el del cuello de botella dado por la provisión de divisas. Puesto que no definieron siquiera la inflación proveniente del sector externo ni le dieron un nombre, quedaron muy debilitados frente a los embates monetaristas.

El espacio que dediqué a la necesidad de distinguir las inflaciones estructurales de las inflaciones de demanda no significa que sea menos importante saber establecer la distinción entre inflaciones de demanda e inflaciones de costos. Pero, tratándose de fenómenos que acaecen también en los países industriales, el tema está mucho más analizado y no hace falta insistir tanto en él.

Pasemos ahora al efecto sobre la distribución de ingresos y digamos que cada uno de los distintos tipos de inflación se caracteriza por una distribución de ingresos diferente. En la inflación de demanda el primer aumento es el que corresponde a los precios internos, cosa que, permaneciendo constantes los costos, significa el aumento de las utilidades empresarias. En la inflación de costos, cuyo motor principal suelen ser los aumentos salariales, es el sector asalariado el que consigue adelantarse a los demás en la distribución de ingresos. En la inflación estructural proveniente de un estrangulamiento de oferta interna resultan favorecidos los poseedores del bien escaso en cuestión. En particular en la inflación cambiaria toma una mayor proporción de ingreso el sector exportador y, a un plazo algo mayor, el sector productor de bienes exportables, o sea, en la Argentina, el sector agropecuario.

En cualquiera de estos casos, el sector que recibe el aumento se apropia de una mayor porción del ingreso nacional a costa de los sectores restantes. Si el gobierno, que maneja los instrumentos de política económica, y la actitud pasiva de los otros sectores lo permiten, el sistema queda en un nuevo estado de equilibrio, caracterizado por una redistribución permanente de los ingresos en favor del sector que más ha avanzado.

Si, en cambio, como suele suceder generalmente, los demás sectores se niegan a disminuir su participación en el ingreso y dan pasos –directos o mediante la presión sobre los gobiernos– para reconquistarla, inician una serie de aumentos en cadena que van abarcando los demás determinantes de precios, hasta llegar a una espiral inflacionaria completa. En esta, los incrementos de precios en el mercado interno, de salarios y del tipo de cambio se suceden en forma cíclica. Sin embargo, si persiste la causa primitiva, a medida que se va cerrando la espiral el sector beneficiado vuelve a tomar la delantera, y conserva así en forma dinámica su ventaja inicial relativa.

Pero la diferencia principal entre los distintos tipos de inflación reside en su efecto sobre el nivel del empleo. La inflación de demanda siempre trae consigo el auge de la actividad económica. En la inflación de costos el motor inflacionario que la impulsa es independiente de la demanda y el fenómeno es compatible tanto con el pleno empleo como con una recesión, según la política monetaria y fiscal que lo acompañe. Por último, las inflaciones estructurales –tanto la originada en los estrangulamientos de oferta interna como la cambiaria– son esencialmente recesivas, aunque se las acompañe de políticas monetarias y fiscales expansivas.

Vemos entonces que el efecto de la inflación es asimétrico. En inflaciones que no afectan el pleno empleo, la situación de los sectores rezagados se ve compensada por

el auge de la economía. En cambio, en las que provocan la caída de la actividad, la suerte de los rezagados es doblemente adversa: por haber perdido su participación porcentual en el ingreso y por haber caído el total del ingreso. En otras palabras, no solo se reduce la porción de “torta” que les toca, sino también el tamaño de esa “torta”.

Una política que pretende lograr la estabilidad sin afectar el nivel de las actividades internas debe ser diferente, según el origen del alza inicial de precios, o sea, según se desate ésta debido al exceso de la demanda, a una presión salarial, a aumentos en determinados rubros productivos o a la devaluación de la moneda forzada por el desequilibrio externo.

Vamos a analizar, en forma sucesiva, los cuatro tipos de inflación citados y las consecuencias sobre la distribución de ingresos y el nivel de empleo que tienen las diferentes políticas estabilizadoras.

## 2. Inflación de demanda

Tal como su nombre lo indica, este tipo de inflación se produce cuando la demanda global de bienes y servicios es mayor que la oferta que puede ser proporcionada por la capacidad productiva, trabajando a pleno régimen. Las razones del exceso de demanda pueden ser: un cambio de hábitos de la población, que se traduce en la disminución del nivel de ahorro acostumbrado; un gran auge de las inversiones; la mejora de los precios internacionales para las exportaciones del país o, con mayor frecuencia, una expansión monetaria excesiva, que puede originarse indistintamente en una expansión de créditos para el sector privado o en el déficit del presupuesto, financiado con emisión.

Las características de la inflación de demanda son: la superabundancia de poder de compra con respecto a la oferta global, la plena utilización de la capacidad productiva, y el aumento del nivel de la producción, las ventas y transacciones, o sea el consabido auge inflacionario.

Aunque esto parezca una perogrullada, la confusión reinante hace necesario insistir en que, para que exista una inflación de demanda, debe haber efectivamente una situación de verdadero exceso de la demanda, observable en los hechos y caracterizada por un mercado comprador. Aplicando este criterio al fenómeno inflacionario argentino se ve claramente que, con la sola excepción del segundo semestre de 1958, la inflación de demanda terminó en 1951. El resto del fenómeno inflacionario de las últimas décadas, cualquiera haya sido su naturaleza, decididamente no ha sido provocado por el exceso de demanda global.

La inflación de demanda nunca se origina en la expansión crediticia, en el déficit fiscal o en la emisión de dinero como tales. Se produce únicamente si el aumento de la demanda que se origina en consecuencia es de una magnitud tal que supera la capacidad de oferta del sistema productivo. Si dicha capacidad de oferta no está saturada, existen recursos ociosos y, si suponemos que no hay estrangulamientos en la oferta, la nueva demanda provoca el incremento automático de la producción y de la correspondiente

oferta global, sin causar inflación. Es así como, en una recesión, habiendo subempleo de los recursos, el déficit fiscal y la expansión monetaria aumentan la demanda, pero sin sobrepasar la capacidad de oferta. Por lo tanto, en lugar de llevar a la inflación, constituyen un mecanismo idóneo para reactivar la economía.

Citando a Alvin Hansen:

“Aun en la actualidad, a pesar de que se ha expulsado del escenario a la teoría cuantitativa, se encuentra uno a veces con la opinión de que las variaciones del nivel general de los precios están determinadas principalmente por variaciones en la cantidad de dinero. Esta opinión es, en parte, una verdad a medias y, en parte, una equivocación ...”  
“En una situación en que existen el desempleo y recursos ociosos, las variaciones en el total de gastos pueden afectar principalmente a la producción, con muy poco efecto sobre los precios ...”<sup>52</sup>

La expansión de la producción por la vía de la inyección monetaria y del déficit fiscal es posible únicamente mientras hay recursos ociosos. Si se trata de forzar la expansión una vez que la capacidad productiva queda movilizadada a pleno, los nuevos aumentos de demanda que se producen no encuentran aumentos correspondientes de oferta y comienzan a competir por los bienes y recursos ya comprometidos. El resultado es el exceso de la demanda global con respecto a la oferta, que lleva al aumento de precios, o sea, a la inflación de demanda.

Iniciada la inflación de demanda, puesto que los salarios y el tipo de cambio no varían en el primer instante, el alza de los precios lleva al incremento de utilidades en los sectores que producen para el mercado interno. De este modo, la inflación de demanda provoca una traslación de ingresos a favor de los empresarios que trabajan para el mercado interno, en perjuicio de los asalariados –aunque este perjuicio queda neutralizado en gran medida por el auge de la economía<sup>53</sup> y también del sector exportador, cuyos precios están determinados por el tipo de cambio.

Estos dos sectores, al perder su participación relativa en el ingreso, tratan de recuperarla. El primero, mediante el aumento nominal de los salarios; el segundo, presionando al gobierno a una devaluación o, indirectamente, a medidas que la hacen inevitable, tratando de restablecer así la relación anterior entre el tipo de cambio y los costos. Una vez que aumentan los salarios y se eleva el tipo de cambio, se cierra la primera vuelta de la espiral inflacionaria. Si en el ínterin se mantiene el exceso original de la demanda –el déficit fiscal o la expansión crediticia–, vuelven a aumentar los

---

52 *Teoría monetaria y política fiscal*, Alvin H. Hansen, Fondo de Cultura Económica, 1960 pág. 178.

53 El ingreso del asalariado no solo depende de su salario nominal sino de horas trabajadas, incluyendo las horas extra, y aun de otras tareas que puedan efectuarse después de las horas normales de trabajo. Tratándose de una familia, depende de la cantidad de horas trabajadas no solo por el jefe de la familia, sino también por la mujer y los hijos, ingresos muy susceptibles en cuanto al empleo.



precios, suben nuevamente las utilidades empresarias en los sectores que trabajan para el mercado interno y comienza un nuevo ciclo de inflación.

Como una reacción en contra de la postura tradicional, según la cual toda expansión monetaria es inflacionaria, en la Argentina tomó cuerpo la idea de que se puede crear dinero sin consecuencias inflacionarias, siempre y cuando este dinero se destine a capitalizar el país. De acuerdo con este punto de vista, habría una expansión de dinero “buena”, destinada a las inversiones y una expansión “mala”, destinada al consumo.<sup>54</sup> Esta subdivisión es ficticia. La inflación de demanda se produce o deja de producirse según la presencia de la capacidad productiva no utilizada, e independientemente del carácter productivo o improductivo del gasto que la origina. Aunque el exceso de la demanda correspondiera a bienes de inversión, esos bienes, antes de contribuir a incrementar la capacidad productiva, necesitan un cierto tiempo de maduración. En cambio, la demanda adicional que origina su producción presiona sobre la oferta de modo inmediato.

Aunque la inflación causada por el incremento de las inversiones se pueda considerar justificada por el incremento de la capacidad productiva a largo plazo que permite obtener, sus efectos a corto plazo serán exactamente iguales que en el caso de la inflación provocada por el exceso de consumo.

Resumiendo, entonces, las características principales de la inflación de demanda son:

- a. Es causada por el déficit del presupuesto o la expansión de los créditos bancarios, que producen el exceso de demanda global con respecto a la capacidad productiva global;
- b. Existe verdaderamente este exceso de la demanda con respecto a la oferta, observable en los hechos, con un mercado netamente comprador y un empleo superpleno de los recursos;
- c. Tiene lugar una redistribución de ingresos a favor de las empresas que trabajan para el mercado interno.

Para frenar una inflación de demanda basta equilibrar el presupuesto o, eventualmente, conseguir el financiamiento genuino del déficit –basado en el ahorro interno– y, si la liquidez fuera excesiva, traer la oferta monetaria para el sector privado.

Ninguno de estos procedimientos es recesivo ya que, habiendo inflación de demanda, el sistema económico se caracteriza precisamente por la sobreabundancia de liquidez y por una insuficiente presión impositiva. Las dificultades surgen cuando, tal como sucede generalmente, el aumento de la presión fiscal y la restricción monetaria se aplican en las inflaciones de costos o en las de tipo estructural.

En tales casos, el procedimiento se vuelve netamente recesivo y se convierte

---

54 Esta posición fue la que sostuvo durante muchos años el diario *Clarín*, donde se expuso el punto de vista de la corriente desarrollista o frigerista argentina, inspirada aparentemente en la inflación “schumpeteriana”.

en una tentativa –a la larga siempre infructuosa– de reprimir por medio de una recesión los focos inflacionarios que provienen o bien de factores decisionales o bien de estrangulamientos en la oferta.

### 3. Inflación de costos

Como caso opuesto a la inflación de demanda, aparece la inflación de costos, originada en los aumentos de costos por decisión, en forma independiente de los mecanismos del mercado. A esta categoría pertenecen las inflaciones que están aquejando en forma cada vez más intensa a los países industriales.

Un tipo posible de motor inflacionario, que puede empujar los costos, es el constituido por los aumentos monopólicos de algunas empresas; fundamentalmente de las que producen materias primas y bienes semielaborados, cuya demanda está determinada por el volumen de producción de las etapas a las que abastecen y que, por lo tanto, es muy inelástica al precio.

El problema de los aumentos monopólicos es especialmente grave en las EPD. Debido al sobreabundante colchón de protección –difícil de eliminar si se quiere evitar el gasto superfluo de divisas, que es aún más peligroso–, el control sobre los precios proveniente de las importaciones es menos efectivo que el que existe habitualmente en los países industriales.

Sin embargo, el caso más común de inflaciones de costos se da a raíz de aumentos salariales masivos, característicos de la mayoría de los países con un poder sindical fuerte. En una sociedad industrial, la fijación de los salarios no se rige por los mecanismos del mercado, sino por negociaciones colectivas entre los sindicatos obreros y los empresarios o sus asociaciones, u ocasionalmente por las decisiones gubernamentales. Aunque las posiciones negociadoras que adoptan las partes pueden estar influidas por las condiciones del mercado, esa influencia es bastante indirecta.

Cuando las alzas salariales superan el eventual incremento de productividad de las empresas y el margen de absorción de utilidades que dichas empresas consideran razonable, los aumentos se trasladan y se produce así una elevación del nivel general de precios, con la cual se inicia un proceso inflacionario.

En este caso, el móvil de la inflación no es el aumento de la demanda, sino el de los costos, provocado por el incremento de los salarios. El aumento de los precios sobreviene como consecuencia del primero. Más tarde o más temprano, igual que lo que sucedía con la inflación de demanda, debe subir también el tipo de cambio, con el fin de restablecer la paridad y evitar que se desequilibre la balanza de pagos.

La diferencia entre la inflación de demanda y la de costos de este tipo reside en que, en la primera, el motor del aumento es la demanda y las utilidades empresarias se adelantan a los salarios, mientras que en la segunda el motor es el aumento salarial y los salarios se adelantan a las utilidades.

Lo mismo que en la inflación de demanda, aquí se hallan presentes los tres tipos

de aumentos nominales: de salarios, de utilidades empresarias nominales (que tratan de recuperar su nivel real, generalmente sin lograrlo del todo) y del tipo de cambio. No obstante, la secuencia es diferente, ya que los salarios toman la delantera a costa de los demás sectores.

Cuando el fenómeno es reciente, el tipo de inflación se puede determinar comprobando cuál de estos tres determinantes de los precios está adelantado con respecto a los demás. Pero si la inflación viene de lejos se hace difícil saber cómo se ha generado el proceso, pues el fenómeno, una vez desatado, se manifiesta como una espiral ascendente, en la cual distintos sectores luchan sucesivamente con el propósito de obtener mejoras para sí, en detrimento de los demás. El aumento de cada sector se justifica con el aumento del sector anterior y, a su vez, sirve de justificativo para el aumento siguiente.

En la práctica resulta más fácil distinguir los dos fenómenos por el nivel de empleo. En la inflación de demanda, el mercado es totalmente comprador y el sistema productivo queda exigido al máximo, existiendo un superpleno empleo, o sea, el consabido auge inflacionario. En cambio, en la inflación de costos la demanda no llega a sobrepasar la capacidad de oferta e incluso, si existe una política monetaria y fiscal restrictiva, puede darse el caso de aumentos de precio en medio de una recesión. Cabe destacar que en el mundo real la diferencia no siempre es tan tajante. En la zona de pleno empleo pueden darse situaciones mixtas, en la que los aumentos responden parcialmente al exceso de demanda y parcialmente a los mecanismos de decisión

En la Argentina cabe distinguir dos tipos de inflaciones de costos. Una de ellas es característica de los períodos posteriores a las grandes devaluaciones a las que el país se ve forzado por los desequilibrios externos. Esas devaluaciones, que serán analizadas con mayor detalle más adelante, se caracterizan siempre por el adelanto del tipo de cambio con respecto a los costos y provocan una transferencia de ingresos desde el sector asalariado y el sector empresario no agropecuario hacia el sector propietario rural y el sector financiero, acompañada por una recesión. Después, a medida que se va reactivando la economía, el sector asalariado comienza a reconquistar su participación en el ingreso, mediante sucesivos aumentos nominales. Este proceso se caracteriza por el paulatino atraso del tipo de cambio con respecto a los costos internos. Los precios agropecuarios suben menos que los salarios y se tiende de este modo a retornar a la distribución de ingresos anterior a la devaluación. Se produce, así, con el aumento de los salarios, una redistribución progresiva de los ingresos, que va anulando la redistribución regresiva causada por la devaluación.

Este tipo de inflación se dio en la Argentina durante períodos posteriores a las devaluaciones de los años 1955, 1959, 1962, 1971 y 1972.

El segundo tipo de inflación de costos corresponde a la puja por una mayor participación en el ingreso dentro del mismo sector asalariado. Los convenios de los diversos gremios vencen en distintas épocas del año. En el momento de renovarse el convenio, un gremio determinado logra el aumento. Dado que se trata de un solo gremio entre muchos, no es muy grande el efecto del aumento sobre los precios, y el gremio

beneficiado logra un incremento momentáneo de su salario real. Al poco tiempo, el proceso se repite con otro gremio. El nivel de precios sube de nuevo en cierta proporción, y así sucesivamente. En el transcurso del año, el primer gremio va perdiendo su ventaja inicial, debido a las alzas de precios que ocasionan los aumentos de los otros gremios, y llega al próximo convenio con un salario real reducido con respecto a su valor máximo, según la magnitud de la inflación que tuvo lugar.

Una vez que el proceso entra en régimen, los aumentos salariales se hacen muy similares entre sí y provocan alzas de precios distribuidas a lo largo del año. Si el tipo de cambio y la cantidad de dinero en circulación acompañan el proceso, no existe ninguna redistribución real de los ingresos entre el sector asalariado y los restantes. Simplemente ocurre que los diferentes gremios resultan beneficiados y perjudicados en distintas épocas del año; su salario real oscila alrededor de un cierto volumen promedio.

Este tipo de espiral salario-salario tuvo lugar en la Argentina en el período comprendido entre 1964 y 1966 como secuela de la dinámica inflacionaria heredada de la inflación de costos que acaeció después de 1962, y fue suprimido por la política estabilizadora de 1967.<sup>55</sup>

La inflación de costos provoca el descenso de la liquidez monetaria y casi siempre está acompañada por el déficit del presupuesto que, en este caso, no constituye la causa sino el efecto del fenómeno. Aunque con precios constantes el presupuesto estuviese equilibrado, se desequilibra a raíz de la inflación, pues, mientras que los gastos fiscales se efectúan a precios corrientes, las recaudaciones se hacen en gran parte sobre la base de los precios del período anterior. Según veremos, este déficit se agrava mucho más cuando para frenar la inflación se aplican políticas monetarias restrictivas. La virtual obsesión que se tiene en la Argentina con el déficit del presupuesto como causante de inflación hace que resulte muy difícil entender este mecanismo. Los gobiernos que declaran aumentos salariales del orden del 20% o 30% y se encuentran después con la inflación y con el déficit del presupuesto que deben cubrir con la emisión no se sienten culpables por la elevación de los salarios sino por la emisión, ya que creen que es esta última la que provocó la inflación. Sabiendo cómo funciona el folklore popular, para la Argentina es una suerte que la inflación de costos desequilibre el presupuesto – forzando a los gobiernos a emitir–, pues de otro modo no expandirían los medios de pago ni reactivarían, y el país viviría en una recesión más profunda y permanente que la que sufre.

Por consiguiente, merece destacarse el librito publicado durante la crisis de 1962 por el doctor Coll Benegas (ministro de Economía a principios de 1962), en el que analiza de qué manera opera la inflación de costos.

“El énfasis sobre el déficit del presupuesto que caracteriza a los últimos años y que se repite en el presente solo sirve como cortina de humo

---

55 El Dr. Carlos Moyano Llerena efectuó en Buenos Aires un exhaustivo análisis de este proceso inflacionario. Véase *El panorama de la economía argentina*, N° 25, 30, 31 y 40.

para ocultar el verdadero mal. En esa forma se da la impresión de que el déficit del presupuesto, más la expansión de crédito, provoca el aumento de precios que luego forzosamente se traduce en aumento de salarios, en la práctica ocurre totalmente al revés. Es el aumento de salarios lo que determina el alza de costos y precios y la necesidad de mayor circulante o medios de pago. A su vez el Estado, que es como una gran empresa, debe pagar mayores sueldos y salarios, por contagio, porque no es posible mantener a los servidores del Estado en injusta inferioridad o porque también en este sector predomina la absurda solución de desorbitados aumentos. Además, al Estado y sus empresas les es más difícil aumentar tarifas y precios o, en lo que respecta a la administración general, incrementar sus recursos sin crear mayores impuestos que acentúan la deflación. A ello se agrega la iliquidez que reduce la recaudación.

Todo esto origina el déficit. No tiene mucho objeto discutir sobre la magnitud que pueda alcanzar dicho déficit mientras no se corrija la causa fundamental, o sea, el alza desproporcionada de salarios”.<sup>56</sup>

Volvamos, pues, a la inflación de costos. Sus características principales son:

- a. El déficit del presupuesto es causado por la inflación;<sup>57</sup>
- b. No hay exceso de demanda. La demanda global es igual a la capacidad productiva o incluso más baja, pudiendo coexistir el aumento de precios con una recesión;
- c. Tiene lugar una redistribución de ingresos a favor del sector monopólico cuya decisión determinó el alza de precios. En la Argentina este sector es el asalariado en las inflaciones posdevaluatorias y la redistribución se opera a favor de él, con la tendencia a anular la redistribución regresiva a que dio origen la devaluación. En las espirales inflacionarias salario-salario, la redistribución se hace a favor de distintos gremios en diferentes épocas del año y se anula durante un período anual completo.

Los principales efectos nocivos de la inflación de costos sobre la economía son similares a los que tiene la inflación de demanda y son el desaliento de los ahorros, la contribución al desequilibrio del sector externo y la descapitalización de las empresas.

En cuanto al primer efecto, las tasas de interés que el sistema financiero institucionalizado paga a los ahorristas no compensan por lo general la desvalorización de la moneda que trae consigo la inflación, desincentivando la acumulación de ahorros. (Según veremos, esto no es necesariamente cierto en el caso de las tasas extrabancarias).

El desequilibrio de la balanza de pagos se debe a que los precios internos tienden a adelantarse al tipo de cambio.

Por último, la famosa descapitalización de las empresas se opera porque, en una

---

<sup>56</sup> *Reciente experiencia económica argentina*, Buenos Aires, 1962.

<sup>57</sup> Salvo cuando el aumento de costos se origina en las tarifas públicas.

inflación, para conservar su capital real una empresa debe aumentar su capital nominal y, por lo tanto, debe arrojar utilidades ficticias. Cuando el impuesto a los réditos grava ganancias nominales, recae sobre estas pseudoutilidades, volviéndose confiscatorio y descapitalizante.<sup>58</sup>

Sin embargo, dichos efectos no se originan en la inflación como tal, sino en la falta de adecuación de los instrumentos económicos a la inflación. Para hacerlos desaparecer basta diseñar nuevamente estos instrumentos en forma apropiada, o sea, institucionalizar la inflación.

Lo anterior se aplica también a la inflación de demanda. No obstante, esta resulta relativamente fácil de detener y la institucionalización representaría un pobre sustituto de la estabilización. La eliminación de una inflación de costos resulta muy difícil y por lo tanto se hace muy importante aprender a convivir con ella, institucionalizándola.

Si analizamos el efecto de desaliento sobre la acumulación de ahorros, vemos que este se produce solo si la tasa de interés no es lo suficientemente alta como para compensar la pérdida de valor de la moneda que se opera durante la inflación, o sea, cuando la tasa de interés real –que surge restando a la tasa nominal la tasa de inflación– es negativa o insuficientemente positiva. La causa del fenómeno no es, pues, la inflación sino la no adecuación de la tasa de interés a ella. Basta corregir esta tasa de interés para eliminar el problema.<sup>59</sup>

El problema del desequilibrio externo es más complejo. Contrariamente a la idea tradicional, la causa principal de los desequilibrios externos en las EPD no es la inflación interna anterior, sino la divergencia estructural entre las importaciones y exportaciones, propia del proceso de industrialización “hacia adentro”. Sin embargo, el desajuste del tipo de cambio con respecto a los costos puede acelerar el advenimiento de la crisis de la balanza de pagos y agravarla. Esta contribución del atraso del tipo de cambio a los desequilibrios externos se elimina mediante el tipo de cambio reptante o crawling peg, que acompaña en forma solidaria a los costos internos.<sup>60</sup> Por último, la descapitalización se resuelve con el sencillo expediente de incorporar al régimen impositivo la revaluación de los patrimonios y de aplicar el impuesto a las utilidades reales. Otra alternativa más simple es eliminar el impuesto a los réditos y reemplazarlo por un gravamen a los consumos durables, tanto más fuerte cuanto más suntuario sea el consumo, y a las propiedades.

En consecuencia, los efectos nocivos más graves de la inflación de costos se podrían atenuar tomándola en cuenta para fijar las tasas de interés, los impuestos y el

---

58 Tema tratado por Armando Ribas en “La Institucionalización de la estabilidad”, Revista Política y Económica, Buenos Aires, junio de 1971.

59 Este punto fue tratado por Ricardo Zinn en una serie de artículos que aparecieron en *El Cronista Comercial*, Buenos Aires, septiembre-octubre de 1971. Hay que tener presente también la diferencia entre los intereses pagados por el ahorro y los que corresponden a los préstamos basados en los depósitos bancarios, tema al que retornaré más adelante.

60 Véase, por ejemplo, Richard Mallon: *Exchange Rate Adjustment in a Semi-Industrialized Primary Exporting Economy*. Development Advisory Service, Harvard.1966

tipo de cambio. Algo similar cabe decir con respecto a las jubilaciones, pensiones, etc.

Empero, la institucionalización no reemplaza a la estabilidad. Las economías capitalistas se basan en amplia medida en los mecanismos del mercado. Incluso en los países con una fuerte planificación, que se caracterizan por una gran dosis de interferencia estatal en la economía, el mercado actúa como una calculadora gigantesca que, aunque imperfecta muchas veces, sigue regulando la mayor parte de las actividades. Su funcionamiento se basa en las señales que dan los precios. Cuando se produce una escasez, el exceso de la demanda hace subir el precio, lo cual alienta a las inversiones y tiende a subsanar la escasez.

Si la inflación afectara a todos los precios por igual, bastaría institucionalizarla para evitar que las señales que indican la escasez quedaran distorsionadas y el mercado podría seguir funcionando normalmente. Pero en la práctica los fenómenos inflacionarios se caracterizan por un movimiento desigual de distintos precios, adelantándose algunos de ellos en determinadas épocas del año y atrasándose en otras. Se produce así un cambio continuo de precios relativos, independientemente de la escasez o de la abundancia del respectivo producto. Las señales que emiten los precios quedan deformadas y el funcionamiento del mercado se torna deficiente en grado sumo. Por lo tanto, aunque en el caso de las inflaciones de costos la estabilización no es fácil, hay que hacer todos los esfuerzos para lograrla.

#### **4. Los procesos de estabilización correspondientes a la inflación de costos**

Frente a la estabilización de costos el método tradicional de estabilización parte del diagnóstico que la identifica con la inflación de demanda. Como versión extrema de este diagnóstico puede citarse a Federico Pinedo:

“La distinción entre la inflación por demanda excesiva y por elevación de costos ... se percibe sin trabajo ... Hasta se ha vulgarizado la forma de distinguirlas que consiste –se dice– en verificar si hay aumento simultáneo de salarios, precios y ocupación, en cuyo caso se estaría en presencia de inflación por demanda de origen monetario, o si hay aumento de salarios y precios acompañados por desocupación, en cuyo caso se dice que se está en presencia de un proceso de inflación por elevación de costo de origen no monetario. Está muy bien como ejercicio teórico hacer esta distinción, pero no está igualmente bien sacar de ello la conclusión de que ha habido error al intentar frenar la expansión frenando la expansión monetaria, porque, cualquiera sea el factor determinante inmediato que empuja los precios arriba, es difícil que este movimiento se haga peligroso si no hay expansión monetaria o de crédito, que lleve a los patrones a aceptar las demandas

que solo pueden aceptarse si se las traslada a los precios. Hay que resistir demandas improcedentes y el endurecimiento del mercado por la política severa del crédito contribuye lograrlo”.<sup>61</sup>

Contrastémoslo con lo que dice Nicolás Kaldor, con respecto a la inflación de costos chilena:

“Por supuesto, si los bancos se hubieran rehusado a ofrecer crédito y, por consiguiente, no hubiera ocurrido ningún incremento del medio circulante, tarde o temprano los precios hubieran dejado de subir. No obstante, si la demanda de crédito no es de carácter especulativo originalmente, sino que obedece al aumento de valor del capital de trabajo que normalmente se necesita por el alza de costos, sería ocioso esperar que el sistema bancario pudiera resistir las presiones de crédito: solo podrían hacerlo a costa de producir un quebranto en los procesos normales de la circulación económica o, incluso, una ruptura general de contratos”.<sup>62</sup>

Veamos qué dice Prebisch:

“... en el caso de aumentos de costos, como estos no van acompañados de ganancias adicionales, son muy limitadas generalmente las posibilidades de absorberlos y tienen que trasladarse necesariamente sobre los precios. Si los bancos centrales pretenden impedirlo con la restricción crediticia, solo conseguirán deprimir la actividad económica, sin romper la espiral inflacionaria. Por el contrario, esta sigue su curso, para mayor desconcierto de quienes siempre habían visto en la fórmula ortodoxa de la contracción el medio infalible para conseguir el descenso de los precios y el fin de la inflación”.<sup>63</sup>

¿Quién tiene razón? La respuesta depende del sistema de valores. Si se postula la estabilidad como objetivo general de la conducción económica y si se acepta el desempleo y el colapso de la actividad económica (según veremos, en la EPD también la cesación de pagos por parte del fisco) como precio de la estabilidad, el planteo de Federico Pinedo es correcto. Si, de acuerdo con lo que se supone en el siglo XX, este precio no se acepta, es indispensable distinguir entre la inflación provocada por exceso de demanda que podría frenarse mediante una reducción de la demanda, y la inflación de costos y aplicarles una solución distinta.

La ventaja del diagnóstico de Pinedo reside en que es claro: los valores implícitos

---

61 Revista de Ciencias Económicas, Buenos Aires, noviembre-diciembre de 1961, p.ag 385

62 *Problemas económicos de Chile.*, Nicholas Kaldor; Trimestre Económico, abril-junio 1959.

63 *Hacia la dinámica del desarrollo latinoamericano*, op. cit., pág. 175.



-la aceptación del desempleo- son fáciles de detectar y a los que estamos en el otro bando ideológico nos resulta fácil desechar el diagnóstico. Cuesta mucho más luchar en contra de tesis expuestas con mayor suavidad por algunos autores que se basan en los trabajos estadísticos sobre la relación entre salarios y la ocupación. La conclusión que se suele sacar de ellos es que los salarios obedecen a la ley de oferta y demanda; crecen cuando la mano de obra constituye un bien escaso y dejan de hacerlo si hay mano de obra abundante. La inflación de costos vendría a ser, pues, una forma de inflación de demanda. Reprimirla no sería inducir desocupación masiva, sino inducir “un poquito” de desocupación. Hasta llegan a establecer porcentajes -dicen, por ejemplo, que para mantener los precios fijos y los salarios crecientes a la par del producto, la desocupación tendría que ser de 2,5%.<sup>64</sup>

Los análisis de este tipo son muy poco realistas, incluso en los países desarrollados. Desconocen por completo cómo opera la realidad sindical y cómo fijan los precios las empresas. Son muy peligrosos, mucho más que el análisis reaccionario pero honesto de Pinedo, ya que empujan a los gobiernos hacia las políticas estabilizadoras tradicionales en contra de la inflación de costos, disfrazando sus consecuencias.

Supongamos una inflación de costos originada por aumentos salariales. La reducción de la demanda desencadena la recesión, pero no frena los salarios, porque los sindicatos consiguen aumentos de salarios con cierta independencia de las condiciones de demanda, aun en medio de las recesiones. La actitud empresaria frente a las demandas sindicales, aunque depende en parte del nivel de empleo, también está determinada por otros factores; fundamentalmente, por el costo posible de una eventual huelga, por el temor a la violencia que ésta pueda acarrear y, a veces, por el convencimiento íntimo de que los obreros están justificados para pedir los aumentos. Por otra parte, una depresión moderada no afecta a todos los empresarios por igual. Diferentes actividades se ven comprimidas en forma distinta. Aun dentro del mismo gremio, los productores de los artículos escasos tienen mucho mayor interés en que la producción no se interrumpa por una huelga que en evitar el aumento y, si su influencia es suficiente, arrastran detrás suyo a todo el resto del sector que representan.

Se pueden hacer consideraciones similares cuando la presión inflacionaria se origina en los aumentos de las empresas monopólicas que cuentan con una demanda inelástica para sus productos. En tales casos, los mecanismos del mercado no funcionan y los precios se fijan por decisiones unilaterales de las empresas, que responden muy poco a la eventual disminución de la demanda global.

Para conseguir que, por medio de una recesión, se frenen realmente los aumentos decisionales -de salarios o de precios- aquella debe ser de magnitud suficiente como para provocar una verdadera catástrofe, insostenible ya, no solo económica, sino social y políticamente. Además, en las EPD el procedimiento tampoco es viable desde el punto de vista puramente económico, ya que, toda vez que se aplica un elemento recesivo para

---

64 A. W. Phillips: *The Relation Between Unemployment and the Rate of Change of Money Wage Rates in the United Kingdom, 1861-1957*. Económica, 1958.

frenar la inflación, el esquema explota debido al círculo vicioso del déficit del presupuesto.

Ya vimos que el aumento de costos siempre afecta la cantidad real de dinero en circulación. Para conservar la liquidez monetaria y no afectar la demanda, es menester ir expandiendo los medios de pago a la par del aumento de precios. El mecanismo usual de expansión es el déficit del presupuesto, según vimos, inducido por el mismo fenómeno inflacionario. La emisión destinada a financiarlo, mientras no es mayor que la necesaria para reponer la liquidez anterior, sirve para evitar que se reduzca la demanda y no es inflacionaria. Para que fuera inflacionaria tendría que hacer sobrepasar la liquidez anterior y llevar la demanda más allá de la capacidad productiva. Este tipo de emisión tampoco significa favorecer al fisco en perjuicio del sector privado, pues compensa la diferencia entre la carga fiscal que hubiese pagado la actividad privada en caso de persistir la estabilidad y una menor cuantía de impuestos que pagó en términos reales, debido a la desvalorización de la moneda.

Cuando un gobierno decide frenar la inflación de costos mediante políticas monetarias restrictivas le basta negarse a “reconocer” la inflación y mantener fija la cantidad de dinero en circulación, dejando que sobrevenga la iliquidez. Para esto tiene que renunciar a financiar el déficit del presupuesto con métodos expansivos. Sin embargo, la reducción que se opera en las actividades económicas provoca una fuerte caída en las recaudaciones fiscales, agrava aún más el déficit del presupuesto original y lleva al fisco a un círculo vicioso. En los países industriales, el gobierno puede financiarse con empréstitos internos. Pero en las EPD, donde el mercado de capitales no funciona y dado, además, que la actividad productiva en recesión tampoco soporta mayores cargas impositivas, la única salida que queda es recurrir a la emisión. Es así como, según adelanté, en la práctica la decisión de mantener la restricción monetaria se estrella siempre contra las realidades del déficit del presupuesto, provocado o agravado por las políticas restrictivas mismas.

Por lo tanto, en las EPD para frenar la inflación de costos ni siquiera basta estar dispuesto a aguantar un desempleo intenso. Hay que resolverse también a entrar en una cesación de pagos por parte del fisco: una aberración en la segunda mitad del siglo XX.

Hoy en día pocas veces se aplican las estabilizaciones tradicionales frente a la inflación de costos. Cuando pueden, los países prefieren soportar la elevación de los precios internos. El uso de los programas de estabilización generalmente está reservado a aquellos casos en que el alza de costos internos pone en peligro la balanza de pagos. El ejemplo más reciente fue dado por la política de estabilización que emprendió el gobierno de Nixon en Estados Unidos.

La tolerancia de Estados Unidos respecto de una inflación de costos fue particularmente escasa. Por haber sido el dólar la moneda reserva internacional sujeta al oro, este país tuvo durante mucho tiempo grandes dificultades para institucionalizar la inflación por la vía de ajuste del tipo de cambio y, según vimos, la inflación de costos con un tipo de cambio fijo lleva al desequilibrio de la balanza de pagos.

La necesidad de frenar el proceso impulsó a un plan de estabilización tradicional. Este plan no se emprendió sobre la base de un diagnóstico honestamente reaccionario

tipo Pinedo –sabiendo el precio que habría que pagar en términos de desempleo–, sino fundándose en diagnósticos no realistas tipo Phillips, que predecían una detención de los salarios, a raíz de una contracción de la demanda.

El ruidoso fracaso del plan estabilizador había sido previsto y predicho por muchos autores. En particular Galbraith insistía desde años atrás en que, en una economía industrial compleja como la norteamericana, el mercado actúa únicamente sobre una parte de los precios y que éstos en su mayoría se fijan por decisión. En consecuencia, durante años atacó el punto de vista que confunde la inflación de costos con la inflación de demanda y pretende subsanarla por la vía de la restricción fiscal y monetaria. Criticó a los economistas, la rigidez de las doctrinas y la tendencia de la teoría a racionalizar los fracasos e ignorar la realidad, insistiendo en que la inflación de costos se puede detener exclusivamente mediante controles de precios y salarios.<sup>65</sup>

En este punto coincidía totalmente con Kaldor, quien escribía en 1964:

“... la historia reciente está llena de tentativas de frenar la desvalorización de la moneda mediante medidas que frenaron el crecimiento de la producción, independientemente del hecho de si lograron o no frenar la suba de precios.

Por fortuna, aquí no existe ningún sistema real o ineludible. Lo único que se necesita es reconocer que la forma apropiada de tratar la inflación es atenuar o restringir el ritmo de crecimiento de los salarios como tales, en lugar de restringir la demanda de bienes o servicios...”<sup>66</sup>

Al cabo de tres años no quedaba duda alguna de que la política monetaria restrictiva había fracasado. Este fracaso causó verdadera conmoción en muchos círculos académicos que hasta la experiencia de Nixon insistían en que, en economía, los precios y salarios se fijan por medio de mecanismos del mercado. Hoy en estos círculos se abre paso cada vez más la convicción –obvia para cualquier observador de la sociedad industrial moderna no prejuiciado por un adoctrinamiento previo– de que, como insistían Galbraith o Kaldor, los precios se fijan solo en parte mediante mecanismos del mercado y, por lo tanto, únicamente algunos de ellos pueden ser detenidos con un grado razonable de restricción de demanda. Se comienza a entender que, para frenar los precios que se fijan mediante decisiones independientes del mercado, hacen falta remedios decisionales también independientes del mercado: acuerdos voluntarios de precios y salarios entre sectores o una intervención gubernamental en la fijación de los valores y remuneraciones mencionados.

Este fue, precisamente, el cambio conceptual que inspiró el espectacular vuelco

---

65 La tesis está implícita en *El nuevo estado industrial*, ya citado. Más específicamente, puede verse por ejemplo en *Real But Reluctant Remedy*, de 1970, o bien *La inflación tiene cura*, publicado en la Revista Competencia, Buenos Aires, marzo de 1971.

66 *Essays on Economic Policy*, op. cit., pág. 196.

de la política económica norteamericana que se operó a mediados de 1971; de la noche a la mañana esa política pasó de una estabilización basada en la restricción de demanda a una estabilización basada en controles.

En virtud de su escasa gravitación individual en el sistema monetario mundial, las EPD tienen una libertad total para reajustar sus tipos de cambio y, por consiguiente, para institucionalizar sus inflaciones de costos. En consecuencia, aunque siempre muy conveniente, la detención de una inflación de costos no es una cuestión de tanta importancia como lo fue, por ejemplo, para Estados Unidos.

Sin embargo, en el año 1967 la Argentina tuvo una experiencia estabilizadora muy interesante, mucho mejor ejecutada que la estabilización de Estados Unidos. Esta estabilización se hizo sobre la base de una política decisional de ingresos. La medida principal fue la congelación de todos los salarios en un valor correspondiente a los salarios reales promedio percibidos durante la inflación, asumiéndose el compromiso simultáneo de ir reajustándolos para seguir manteniendo este valor real en el futuro.<sup>67</sup> La medida fue acompañada de una política de buen éxito, que consistió en un acuerdo de precios con las grandes empresas líderes del mercado, a los efectos de frenar los aumentos decisionales por parte de ellas. Eliminados los motores inflacionarios que provenían de los aumentos salariales y de los principales aumentos decisionales de los precios, se procedió a una fuerte expansión de los medios de pago que, en vista de la gran capacidad ociosa existente y, tal como era de prever, demostró no ser inflacionaria.<sup>68</sup>

A pesar de su éxito momentáneo, el programa estabilizador de 1967 tuvo graves desaciertos. El principal de ellos fue basar toda la acción sobre el diagnóstico de la inflación de costos e ignorar por completo los problemas estructurales, que en última instancia lo hicieron fracasar. Pero independientemente de este problema de fondo, que será analizado en varias oportunidades más adelante, y enfocando por ahora el análisis tan solo desde el punto de vista de la inflación de costos, el programa también mostró errores que deben ser aprovechados como experiencia para cualquier plan que pretenda elaborar en el futuro un freno a la inflación de costos.

Por lo pronto, en oportunidades futuras será menester idear mucho mejor las reglas del juego que aseguren la participación de los asalariados en el crecimiento del ingreso, cosa que no sucedió en 1967. También será importante evaluar cuidadosamente –y compensar, si es necesario– otro fenómeno que no se tomó en cuenta en 1967: el brusco aumento de los intereses reales, asociado con el vuelco de la inflación hacia la estabilidad y la transferencia de ingresos que se produce por esta vía a favor del sector financiero y en perjuicio del asalariado. Detengámonos sobre este punto.

El sector asalariado tiene habitualmente comprometida una parte considerable de sus ingresos futuros para el pago de compras a plazos, con la particularidad de que

---

67 Véase De Pablo, J. C. (1972). *Política antiinflacionaria en la Argentina 1967-1970*. Amorrortu Editores, Buenos Aires.

68 La política estabilizadora, aunque ejecutada por el ministro Krieger Vasena, se guió por el diseño del Dr. Moyano Llerena. Véase *Panorama de la economía argentina*, N° 40.

el interés ya está consolidado en las cuotas a pagar. En el momento de producirse la estabilización esas cuotas incluían altos intereses nominales, correspondientes a las tasas extrabancarias de interés, vigentes durante la inflación. Dado que los asalariados esperaban abonar su deuda con las remuneraciones en continuo aumento, estos altos intereses nominales se hubiesen visto diluidos por el alza de los salarios. Al ocurrir la estabilización, las reglas de juego se alteraron unilateralmente: los salarios dejaron de aumentar, pero los intereses incorporados en las cuotas a pagar no bajaron, produciéndose así una traslación de ingresos en perjuicio del sector asalariado, no contemplada por los lineamientos de la política de ingresos, que teóricamente era mucho más equitativa.<sup>69</sup>

Volvamos ahora a lo más importante. Independientemente de la necesidad de manejar en forma más compleja la política de ingresos, cualquier política estabilizadora debe evitar el principal defecto de la experiencia de 1967, que la hizo fracasar. La política de estabilización se basó exclusivamente en el modelo de la inflación de costos, con total olvido de las inflaciones estructurales provenientes de los estrangulamientos de la oferta interna y del estrangulamiento en el sector externo. La ruptura del proceso estabilizador ocurrida en 1970 obedeció precisamente a estos focos estructurales que fueron descuidados por entero durante tres años y que, por último, hicieron eclosión: el problema ganadero y el problema del sector externo.

---

69 Es interesante destacar que este último efecto opera también a la inversa. La puja de los asalariados en procura de aumentos nominales, aunque puede ser perjudicial para la economía en su conjunto, nunca es irracional desde el punto de vista del sector asalariado. Aun cuando, en un caso extremo, los aumentos salariales se trasladaran total y enteramente a los precios, el sector resultaría también beneficiado, al quedar diluidas las deudas que contrajo con anterioridad. Es evidente, pues, que este paso de una tasa de inflación a otra menor favorece en forma inmediata al sector financiero, mientras que el paso inverso beneficia al consumidor. Se podría pensar que el efecto es transitorio y que, una vez que una situación se estabiliza, las tasas reales de interés se acomodan a la inflación. Sin embargo, la experiencia demuestra que esto es cierto nada más que en parte. Debido a la rigidez nominal de las tasas bancarias y de los hábitos de la población, los intereses extrabancarios que se computan como costo financiero no crecen a la par de la inflación. Por lo tanto, los procesos inflacionarios de demanda o de costos generalmente vienen acompañados de la disminución de la tasa real de interés extrabancario e, independientemente del efecto transitorio asociado con el paso hacia la inflación, traen consigo una redistribución adicional y permanente de ingresos, a favor del sector asalariado y en perjuicio del sector financiero. En general, todas las traslaciones de ingresos que se producen a través de los cambios en las tasas reales de interés, deben ser consideradas cuidadosamente en cualquier política futura de ingresos.

## 5. Inflaciones estructurales originadas en estrangulamientos del abastecimiento interno y sus correspondientes procesos de estabilización

En los países en desarrollo es común atribuir las inflaciones a la falta de disciplina monetaria y fiscal de aquellos o a la falta de “responsabilidad” del sector asalariado, que lucha por una mayor participación en el ingreso. En esos países, muchos fenómenos inflacionarios se inician efectivamente a raíz del exceso de demanda: déficits fiscales o expansiones crediticias exageradas. En otros casos, existen presiones reales del sector asalariado, que desencadenan inflaciones de costos. No obstante, si la ciencia económica tradicional fuese en realidad sincera indagadora de explicaciones de los fenómenos que encuentra, debería haberle llamado mucho la atención la mera proliferación de los fenómenos inflacionarios en los países exportadores primarios en vías de industrialización y la gran dificultad con que tropiezan estos países para frenar la inflación una vez que esta se desencadena. La sola extensión de ese fenómeno indica con claridad que estos países tienen ciertas características comunes que conducen a inflaciones, aun independientemente de eventuales fallas de política monetaria y fiscal o de pujas por una mayor participación en el ingreso.

Dije que una línea divisoria neta entre el subempleo y el pleno empleo de los recursos es una simplificación y que algunos rubros de actividad llegan a saturarse antes que otros. No habiendo llegado aún al empleo total, ya aparecen ciertos “cuellos de botella” en la capacidad productiva. Descartada –por falta de divisas– la posibilidad de suplir la insuficiencia de oferta por la vía de importaciones, estos cuellos de botella dan lugar a alzas de precios de los bienes escasos.

Cuando existe una capacidad productiva movilizable a corto plazo o cuando la demanda cae rápidamente con el precio basta un pequeño aumento de este último para equilibrar el mercado. Si, en cambio, para incrementar la oferta hacen falta inversiones de largo tiempo de maduración y si esta rigidez de la oferta coincide con una demanda también rígida, el hecho de restablecer el equilibrio quizá requiera un aumento muy considerable de precio. La consecuencia es una presión inflacionaria dentro de toda la estructura productiva y una redistribución de los ingresos a favor del sector productor del bien escaso.<sup>70</sup>

Para analizar el fenómeno, tomemos el ejemplo concreto y muy actual de las carnes en la Argentina. Su oferta depende, en mucho, de las existencias ganaderas, y no solo no aumenta a corto plazo cuando el precio sube sino que incluso llega a bajar. La reacción de los productores ante el aumento de los precios es incrementar la producción ganadera. Pero las vacas son su propio bien de capital. A fin de hacer más terneros es necesario disponer de más vacas. Quiere decir que, para aumentar la producción, es

---

70 Julio H. G. Olivera, en *Aspectos dinámicos de la inflación estructural*, Trimestre Económico, octubre-diciembre 1967, plantea el modelo matemático de una inflación proveniente de un cuello de botella.

necesario previamente aumentar las existencias, lo cual se consigue disminuyendo la faena. Es así como, ante el aumento de los precios, los productores retienen una mayor cantidad de vientres con destino a la reproducción, reduciendo la oferta para el consumo inmediato.

De este modo, las carnes adquieren una característica especial: cuando sube el precio, a corto plazo baja la oferta.<sup>71</sup> Más exactamente, las investigaciones muestran que la oferta se mantiene estancada a muy corto plazo –durante más o menos un año– y baja al segundo y tercer año, para volver a subir solo al cabo de un trienio, cuando ya se cumplió el ciclo ganadero.<sup>72</sup>

Cuando aparece una brusca disminución de oferta es imposible remediarla a corto plazo y para equilibrar el mercado tiene que reducirse la demanda. Si debido a los problemas del sector externo se descarta la posibilidad de sacrificar las exportaciones –posibilidad equivalente a suplir la escasez de cualquier otro producto por la vía de importaciones–, todo el procedimiento de ajuste tiene que recaer sobre el consumo interno.

Un mecanismo posible de ajuste es a través del precio. Este comienza a subir y sigue en ascenso mientras la población se resiste a disminuir su consumo habitual. Pero por más rígidos que sean los hábitos de consumo, se llega finalmente a un precio lo suficientemente alto como para quebrarlos y reducir la demanda al nivel de la oferta. El precio sube precisamente hasta llegar al punto en el cual se produce esta igualación. Es así como en la Argentina, en un año –de enero de 1970 a enero de 1971–, el precio de venta al público de la carne llegó a duplicarse.

Pero este mecanismo de ajuste acarrea graves perturbaciones. La suba de precios necesaria para adecuar la demanda a la oferta provoca una sustancial transferencia de ingresos a favor del sector ganadero, fundamentalmente en perjuicio de los salarios. La suba de la carne vacuna arrastra también el precio de los diferentes sustitutos. Se gasta en comida una mayor parte del ingreso de la población, baja el consumo de bienes y servicios de uso masivo, con consecuencias recesivas para el sector industrial, comercial y de servicios.

Frente a esta transferencia de ingresos, el gobierno tiene varias alternativas posibles. La primera es tratar de que la transferencia quede compensada por la vía de

---

71 Dice Carlos Díaz Alejandro que, en problemas de elasticidad, ningún pesimista soñó siquiera en sus momentos de depresión más profunda con una curva de oferta de exportables con una respuesta inversa al precio, tal como se da en la Argentina. *Exchange Rate Devaluation in Semi-Industrialized Country. The experience of Argentina*, The MIT Press, 1965, pág. 80.

72 El fenómeno está muy conectado con el uso para la ganadería de tierras anteriormente dedicadas a la agricultura y con la disminución consecuente de la producción de granos. En otras palabras, ante el aumento del precio de la carne, baja la oferta de carne y de trigo. Raúl Yves elaboró al respecto un modelo teórico muy interesante. Véase *The Investment Behavior and the Supply Response of Cattle Industry in Argentina*; Purdue Workshop, 1971. Véase también *Cattle as Capital Goods and Ranchers as Portfolio Managers: An Application to the Argentine Cattle Sector*, por L. S. Jarvis, Dept. of Economics, University of California, 1972.

aumentos salariales. Pero la característica frustrante de los fenómenos inflacionarios estructurales reside en que la transferencia regresiva de ingresos que ellos provocan no se puede compensar tan fácilmente. Cuando la causa del proceso inflacionario es la insuficiencia física de un determinado bien –en este caso, la carne–, la distribución regresiva de los ingresos constituye la medida mediante la cual el mercado reduce la demanda, con el fin de adecuarla al estrangulamiento de la oferta.

A menos que se tomen simultáneamente medidas directas para reducir la demanda en el rubro escaso –o sea de la carne–, el aumento de los salarios vuelve a incrementarla y desequilibra nuevamente el mercado. Esto lleva a un nuevo aumento del precio, que avanza hasta un punto en el que la demanda se vuelve a reducir al nivel de la oferta.

Se reproduce así, una vez más, por la vía de una espiral inflacionaria completa, la redistribución regresiva de ingresos necesaria para mantener el equilibrio entre la oferta y la demanda del bien escaso.

Los efectos de esta espiral inflacionaria –el desaliento del ahorro, la descapitalización de las empresas y el desequilibrio externo– son similares a los de la inflación de costos.

Surge una diferencia muy importante, que no debe olvidarse en el análisis de las inflaciones estructurales, y es ésta: el efecto redistributivo y recesivo no se crea debido a mecanismos decisionales, sino a la presencia de un estrangulamiento en un rubro crítico de la oferta, para el cual no se dio ningún tipo de enmienda alternativa. Mientras este estrangulamiento no se remedie persistirán las consecuencias recesivas aunque se apliquen políticas expansivas y se pretenda aumentar los salarios, ya que la reacción del mercado para igualar la demanda y la oferta del bien escaso se va a encargar siempre de rebajar nuevamente los salarios reales y reducir una vez más la demanda del bien escaso al nivel de la oferta.

La segunda alternativa, utilizada en raras oportunidades, es emprender un esfuerzo estabilizador genuino que, frente a las inflaciones estructurales, debe contemplar siempre una acción sobre el estrangulamiento de la oferta responsable del fenómeno.

Si se cuenta con un superávit de divisas, cualquier estrangulamiento de oferta se puede eliminar de modo inmediato por la vía de importaciones. Tratándose, como en el caso de la carne, de un productor exportable, la insuficiencia de la oferta se puede eliminar dejando de exportarlo. Al no contarse con un superávit de divisas, no queda otro remedio que recurrir a un conjunto de instrumentos a corto, intermedio y largo plazo tendientes a subsanar el estrangulamiento.

a. A un plazo inmediato, el único instrumento efectivo es el racionamiento de la demanda por la vía de una restricción cuantitativa directa. Este ha sido precisamente el propósito de la veda al consumo de la carne vacuna, medida mal entendida y mucho peor aplicada en la Argentina en 1971. El remedio, aunque impopular, no hace más que efectuar la misma reducción de demanda que, de otro modo, se hubiese producido mediante el alza de los precios –un alza todavía mucho mayor que la que tuvo lugar en la realidad– y por



medio de una mayor caída consiguiente de los salarios reales.

b. A un plazo intermedio, se deben canalizar máximos esfuerzos destinados a promover la sustitución del bien escaso por otro producto cuyo abastecimiento existe o puede movilizarse más rápidamente.<sup>73</sup>

c. Lo anterior está ligado a una política a más largo plazo, capaz de estimular a tiempo las inversiones en los rubros potencialmente vulnerables, donde pueden presentarse estrangulamientos. Este objetivo debe tenerse en cuenta también al proyectar las políticas de corto plazo, cuando se impone el racionamiento del consumo. La presencia de un estrangulamiento muestra siempre que los incentivos a la producción existentes con anterioridad al alza de los precios no eran suficientes y que hay que intensificarlos. Estos incentivos pueden proveerse con un mayor precio, haciendo que la restricción directa de la demanda, aunque lo suficientemente fuerte como para frenar el alza excesiva de los precios, no lo sea tanto como para frenarlo del todo y deje así cierto margen de aumento para estimular una mayor inversión en el rubro escaso.

El procedimiento complementario (o alternativo) puede estar constituido por mayores incentivos marginales a la producción, que no impliquen transferencias de ingresos a favor del productor del bien escaso, de acuerdo con lo que describiré al analizar el diseño de una política de estímulo al agro en la Argentina en el capítulo 12 [ver original].

La tercera alternativa frente a las inflaciones de origen estructural es la tradicional. Esta alternativa no consiste en la acción directa sobre el estrangulamiento, sino en medidas monetarias restrictivas. El punto de partida conceptual es la definición tradicional, ya discutida, que equipara la inflación estructural con la de demanda. Debido a que en la inflación de demanda la oferta a corto plazo es un dato inamovible, la justificación que se esgrime es la necesidad de reducir el exceso de demanda global, que presuntamente sería el causante de la inflación. Dado que, en realidad, no existe un exceso de demanda global con respecto a la capacidad productiva, el verdadero propósito de la restricción monetaria es crear un efecto recesivo y hacer que la demanda global se reduzca y que disminuya el ingreso hasta ajustarse a la oferta del bien escaso. La recesión debilita también las demandas sindicales, impidiendo que los salarios recuperen el nivel perdido, lo cual, tratándose de un bien de consumo masivo como la carne e independiente de la reducción global del ingreso, ayuda, asimismo, a deprimir el consumo.

---

73 En el caso de la carne vacuna, el procedimiento hubiese podido consistir en un fuerte apoyo gubernamental a la producción de pollos. Este apoyo del gobierno es esencial. Debido al mecanismo de respuesta inversa la variación del precio de la carne se acelera en dos sentidos. Así, como cuando comienza a subir los productores retienen los vientres, con lo cual sube aún más, cuando comienza a bajar los productores liquidan acelerando la baja. Los productores de pollos, que atraídos por los precios realizan cuantiosas inversiones en la época del alza, sufren graves quebrantos cuando el precio de la carne vacuna baja. Si el gobierno, así como impide con la veda que el precio suba excesivamente, garantizará el precio mínimo en términos reales a través de una enérgica política exportadora, encarada a largo plazo, estimularía las inversiones en los sustitutos de más rápida maduración.

Destaco una vez más que el uso de la definición tradicional que identifica la inflación con un exceso global de la demanda, de hecho impide ejecutar un conjunto de políticas que puedan proveer un paquete estabilizador genuino, pues no permite visualizar el cuello de botella sobre el que han de actuar.

La importancia particular de la definición tradicional, que lleva a combatir la inflación estructural mediante el desempleo, se debe a que la ideología que le sirve de base es compartida –explícita o implícitamente– por la mayor parte de la clase dirigente argentina, por la opinión ilustrada nacional e internacional, por el mundo académico en general y por los círculos financieros internacionales.

Esto es especialmente cierto en el caso de las inflaciones estructurales originadas en la insuficiencia de divisas. El caso más importante de políticas monetarias restrictivas, aplicadas con el fin de frenar una inflación estructural, está dado por los famosos planes de estabilización del Fondo Monetario Internacional, con los cuales se enfrenta la inflación cambiaria, originada en el estrangulamiento de la oferta de divisas.

En realidad, el análisis de la inflación de demanda, inflación de costos e inflación estructural no es otra cosa que el preámbulo a un análisis detallado de este tipo especial de inflación estructural, el que, según dije, en las EPD constituye el fenómeno inflacionario más considerable y frecuente, así como el menos entendido. Por lo tanto, aunque metodológicamente constituye un caso especial entre las inflaciones estructurales, exige una clasificación y análisis aparte.

## **6) DEVALUACIÓN, INFLACIÓN CAMBIARIA Y “ESTABILIZACIÓN” TRADICIONAL DEL FMI**

### **1. Devaluación en los países industriales. “Efecto-precio”**

Entre los múltiples estrangulamientos que pueden desarrollarse en oferta, el más importante es el del sector externo. Por un lado, la insuficiencia de divisas puede paralizar una producción interna de un valor mucho mayor. Por el otro, al privar al país de capacidad importadora, impide solucionar todos los demás estrangulamientos en la oferta.

Dije que la teoría económica tradicional se apoya en la premisa de que en el sector externo son imposibles los estrangulamientos crónicos, pues cuando aparecen se eliminan con una devaluación. Este supuesto teórico se cumple efectivamente en las estructuras productivas equilibradas de los países industriales, donde el sector de crecimiento más dinámico constituye la fuente principal de las exportaciones. El desarrollo de estos países, al mismo tiempo que incrementa las necesidades de divisas, acrecienta la capacidad exportadora. Dado que la actividad interna y la capacidad externa de pagos crecen en forma paralela, los desequilibrios externos son puramente circunstanciales y se subsanan aumentando los incentivos a la sustitución de importaciones y a las exportaciones.

Veamos cómo funciona este mecanismo equilibrante. Una proporción considerable de bienes que se producen internamente también se importa, por razones de precio y calidad o tan solo a causa de preferencias individuales. Una devaluación, al elevar el precio de los artículos importados, hace que una parte de estas importaciones no esenciales quede sustituida por la producción local. De este modo, baja la proporción de importaciones en el producto y el gasto consiguiente de divisas.

Por otra parte, casi todos los productos industriales son potencialmente exportables, incluso de hecho aquellos que en un determinado momento cuentan con una ventaja en el mercado internacional. Sin embargo, puesto que todos los precios industriales se ubican en una franja continua cercana al precio internacional, aun los productos no competitivos están en un momento dado al borde de serlo y basta una pequeña variación del tipo de cambio para movilizar estas exportaciones potenciales.

Como consecuencia de todo esto, en los países industriales la devaluación tiene realmente un fuerte efecto-precio: la comprensión de las importaciones y el aumento de las exportaciones ante el efecto estimulante de una mejora del tipo de cambio suelen ser muy pronunciados y basta una moderada devaluación para lograr un fuerte efecto equilibrante en la balanza de pagos.

Si la economía ya estaba trabajando a plena capacidad, este equilibrio puede presuponer un cierto sacrificio del consumo. La devaluación provoca el descenso de los salarios reales, medidos en términos internacionales, lo cual trae una disminución de su poder adquisitivo y la consiguiente reducción del consumo global. Los recursos productivos que se liberan al caer el consumo interno se utilizan en la expansión de las exportaciones y en la producción sustitutiva de importaciones, estimuladas por la misma devaluación.

De manera que, cuando se parte del pleno empleo, el retorno a la situación de equilibrio del sector externo tiene un costo dado por un cierto descenso del nivel de vida. Empero cuando el mecanismo de ajuste funciona bien el efecto es poco importante. En general, el intercambio internacional es porcentualmente reducido frente a la producción interna. El déficit externo constituye, a su vez, una pequeña parte de este intercambio. La reducción del consumo necesaria para aumentar las exportaciones o sustituir las importaciones es porcentualmente insignificante y, en lo que hace al nivel de vida, el costo de la devaluación es bajo.

Este pequeño costo ni siquiera existe si la economía parte de un estado de desempleo. En tales condiciones, la sustitución de las importaciones y el incremento de las exportaciones se hacen a costa de recursos ociosos y ni siquiera implican la disminución de consumo interno. Al contrario, la devaluación provoca un efecto reactivante que, al tiempo que equilibra el sector externo, aumenta el empleo y el consumo.

Basándose en las propiedades descriptas de las estructuras productivas equilibradas, la teoría del comercio internacional e indirectamente toda la teoría económica vigente parten de la premisa de que el estrangulamiento externo se evita con solo dejar que el tipo de cambio fluctúe de acuerdo con la oferta y la demanda en el

mercado cambiario, asegurando así la paridad de equilibrio.<sup>74</sup>

Si se parte de la base de que, efectivamente, el sector externo se equilibra con un tipo de cambio apropiado, es ineludible la conclusión de que los déficit externos que ocurren en la práctica se debían a un tipo de cambio más bajo que este valor de equilibrio. Puesto que el atraso más frecuente del tipo de cambio sobreviene después de los procesos inflacionarios internos, también se llega a la conclusión de que los desequilibrios externos surgen siempre como consecuencia de una inflación interna anterior.

Este diagnóstico, basado en las propiedades de los países industriales, se tiende a aplicar indiscriminadamente en las EPD de igual género que la argentina, sin caer en la cuenta de que en este caso el problema, aunque agravado muchas veces por el atraso del tipo de cambio con respecto a los precios internos, aparece independientemente de él. Se trata de un concepto que ha arraigado de modo tan firme en el pensamiento teórico, que algunos economistas extranjeros que después de una estada en la Argentina advierten que el desequilibrio externo local es diferente y tiene carácter autónomo, ni bien regresan a su país y sufren otra vez la influencia de la comunidad académica, retornan a su diagnóstico anterior.

## 2. Devaluaciones en las EPD - “Efecto-ingreso”

Las devaluaciones en las EPD pueden subdividirse en dos categorías. La finalidad de las primeras es restablecer los incentivos a la actividad exportadora después de que los costos internos han subido por efecto de la inflación. Su función principal es preservar el nivel habitual de las exportaciones e importaciones, evitando que bajen las primeras y suban las segundas, a raíz del atraso del tipo de cambio con respecto a los costos. En lo sucesivo, las llamaremos devaluaciones correctoras de la inflación interna.

La corrección no debe ser necesariamente exacta. Según veremos, en la Argentina la relación entre el tipo de cambio y los salarios constituye uno de los determinantes principales de la distribución de ingresos entre el sector exportador tradicional y el sector asalariado. Cuando –tal como sucedió en 1971– se elevan masivamente los salarios, con el fin expreso de corregir una distribución anterior del ingreso, considerada injusta, el tipo de cambio debería mantenerse atrasado con respecto a los nuevos costos internos, ya que de otro modo se perdería el efecto redistributivo buscado.

Inversamente, cuando se estima que es insuficiente la retribución del sector productor primario y que debe aumentarse a expensas del salario real es preciso

---

74 A diferencia de la escasez en materia de tratados sobre las devaluaciones en las EPD, las devaluaciones en los países industriales han sido ampliamente analizadas. Se puede hallar un tratamiento riguroso en J. E. Meade; *The Balance of Payments*, tomo I, Oxford University Press. Un excelente tratamiento” con los pies en la tierra” también se puede ver en *Balance of Payments Policy*, de B. J. Cohen, Penguin Modern Economics.

adelantar el tipo de cambio a los costos, devaluando más que lo que justificaría la inflación interna. La decisión en lo referente al tipo de cambio no sólo es económica, sino también política y tiene que adoptarla el gobierno, con clara conciencia de que, por intermedio de ella, fija una distribución de ingresos determinada.

Pero no todas las devaluaciones obedecen a una decisión explícita del gobierno. En las EPD se da a menudo un segundo tipo de devaluación, que se produce a raíz de los déficits externos ya manifiestos.

Estos, aunque pueden verse acelerados por el eventual atraso del tipo de cambio frente a los costos, aparecen aun cuando ese atraso no existe. La causa es la divergencia permanente, ya señalada, entre las exportaciones e importaciones, que surge de las propiedades de la estructura productiva y es independiente de una inflación previa.

A diferencia de las devaluaciones correctoras de la inflación interna, en las que el Banco Central en un determinado momento, resuelve comprar divisas a una nueva cotización, cambiando así por decisión política la relación entre el tipo de cambio y los salarios, en la segunda clase de devaluación esta decisión no es libre, sino forzada por el inminente agotamiento de las reservas. Incluso puede no mediar una decisión expresa de devaluar: en la eventualidad de que el agotamiento de las reservas impida al Banco Central sostener la cotización, la devaluación se produce independientemente de la voluntad del gobierno.

Para distinguir estas devaluaciones de las correctoras de inflación, las llamaremos devaluaciones obligadas.

Para cumplir efectivamente el papel equilibrador del sector externo, que asigna a las devaluaciones la teoría que se enseña en las facultades, o sea, actuar en forma compatible con el pleno empleo, estas devaluaciones obligadas o bien tendrían que incentivar la actividad exportadora por encima de su nivel habitual, o bien deberían provocar un incremento significativo en la sustitución de importaciones y llevar el coeficiente de éstas a un nivel por debajo del habitual.

Pero en las EPD las importaciones se comportan de modo diferente de las de los países industriales. Su parte principal no es sustituible –por lo menos a corto plazo– ya que consiste en materias primas, combustibles y productos semielaborados, esenciales para mantener la actividad del país.

Los productos no esenciales, que también se importan a menudo, se introducen generalmente con el amparo de exenciones, de una liberalización deliberada del régimen de importaciones o de la evasión aduanera, y su ventaja de precios con respecto a la producción nacional es de tal magnitud que resulta poco afectada por la devaluación. Por otra parte, el número escaso de productos suntuarios y manufacturados que se importan gravados y que podrían ser eliminados sin que se afectase esa actividad interna, se destinan a un sector consumidor de alto poder adquisitivo, cuyas preferencias están relativamente poco influidas por el precio. En este caso, la transferencia de ingresos del sector asalariado a los sectores de mayores ingresos, que provoca la devaluación, puede llegar incluso a estimular su consumo.

En cuanto a las exportaciones, lo que define una EPD es, precisamente, la

subdivisión de la producción interna en categorías netamente diferenciadas, con ruptura de continuidad entre ellas: las manufacturas, a un precio mucho mayor que el internacional y los productos primarios, al precio internacional.

La producción industrial trabaja sobre un plafón de costo tan elevado que una devaluación internamente tolerable no llega a colocarlos dentro del límite de los precios del mercado internacional.

En general, las exportaciones primarias encuentran alguna limitación. En los países que enfrentan una demanda mundial rígida las exportaciones no dependen de los incentivos a la producción, pues todo el volumen colocable ya se exporta. En ellos, el efecto de la devaluación hasta puede ser “perverso” y provocar la disminución del ingreso de divisas, por el efecto de la caída de los precios internacionales.

En otros casos, la limitación es de oferta interna y la producción primaria no responde a las variaciones del tipo de cambio, por lo menos a corto plazo. Tal es la situación argentina. Si el país tratara de basar todo su desarrollo en la producción del sector agropecuario, indudablemente entraría con rapidez en limitaciones de demanda. Pero a los niveles actuales de las exportaciones, aunque éstas enfrentan a veces ciertos problemas de demanda –especialmente en el caso de las carnes vacunas–, las limitaciones principales se originan en una oferta insuficiente.

La mejora de los precios para el agro que trae aparejada la devaluación debería estimular, en principio, una mayor producción. No obstante, en el agro el aumento de rendimiento por hectárea depende de inversiones y mejoras que exigen considerable tiempo de maduración. En la ganadería el retraso es aún mayor. Ya vimos en el apartado 5 del capítulo 5, al analizar la inflación en la Argentina, que, siendo el ganado su propio bien de capital y como el aumento del stock de ganado necesario para incrementar la producción requiere que se cumpla un ciclo de reproducción de unos tres años, la ganadería disminuye su oferta, en respuesta al aumento de precios. Por lo tanto, la exportación agropecuaria –salvo que existan saldos exportables sin colocar– nunca responde de manera inmediata a la devaluación, e incluso puede bajar.

Conviene adelantar que ni siquiera a largo plazo funcionan adecuadamente los incentivos provistos por una devaluación. Sus efectos adversos a corto plazo sobre la distribución de ingresos y el nivel de actividad provocan una fuerte reacción del resto de la sociedad, que empuja hacia un nuevo aumento de salarios y precios internos y anula el incremento de incentivos. El tema es muy importante y discutido y será examinado en mayor detalle cuando analicemos las políticas de estabilización tradicional en el apartado 3 del capítulo 8 [ver original].

Si nos limitamos por ahora al análisis de los efectos a corto plazo, de todo lo antedicho se infiere que una devaluación obligada no reduce sustancialmente las importaciones por debajo de sus valores habituales ni tiene tampoco el poder de incrementar las exportaciones por encima de sus valores acostumbrados. Por consiguiente, salvo por la posibilidad que pueda ofrecer de frenar movimientos financieros de tipo especulativo, parece haber poco efecto inmediato sobre la oferta y la demanda de divisas.

Del análisis hecho hasta ahora se desprende que producido el desequilibrio externo y forzada una devaluación, esta última avanza sin corregir el desequilibrio que la originó; a pesar de que la moneda se desvaloriza, el desequilibrio persiste, con lo cual la moneda se sigue desvalorizando, proceso que al parecer podría seguir ad infinitum.

Esto no sucede en el mundo real, pues en el ínterin surge un efecto equilibrante de naturaleza distinta de la prevista por la teoría. Igual a lo que pasaba en el régimen del patrón oro, la devaluación, en lugar de actuar por la vía del efecto precio, lo hace por la vía del efecto-ingreso: provoca una recesión, una caída de las actividades del país y un consecuente descenso de las importaciones.

El fenómeno recesivo se induce mediante el aumento de precios que ocasiona la devaluación. El tipo de cambio determina los costos en moneda nacional de los insumos importados, de los combustibles y bienes de capital. Por lo tanto, la devaluación incide directamente en los costos industriales, influencia que en mayor o menor grado se transmite también a los precios y acarrea en cadena el alza del precio de los servicios. Este es el efecto-propagación de la devaluación.

Al mismo tiempo, el tipo de cambio determina el nivel de los precios en moneda nacional de los productos exportables. En aquellos países cuyas exportaciones primarias son reducidas frente al tamaño del mercado mundial el precio en este mercado se puede considerar fijo e independiente de la oferta del país. La venta para el mercado interno no se realiza a un precio menor que el se podría obtener exportando la producción. Por esta causa, el tipo de cambio determina casi directamente el precio interno de los productos exportables. Al ocurrir la devaluación, sube el precio que percibe en moneda local el exportador y con él, el precio en el mercado local. Este es el efecto-arrastre de la devaluación.

El efecto-arrastre varía en importancia, según la influencia que tiene el producto exportable en el consumo interno. En el caso de Brasil, por ejemplo, el café tiene poca influencia en el consumo interno y el efecto-arrastre es débil. La Argentina, en cambio, exporta cereales y carne, y la devaluación provoca un alza en los precios de los productos alimentarios. La influencia de este aumento en el costo de vida determina que el efecto-arrastre tenga, en la Argentina, una intensidad particularmente fuerte.

En rigor de verdad, el efecto se da en forma neta para los cereales. En el caso de las carnes, puede estar atenuado por las restricciones de la demanda internacional que hacen que, al devaluar un ofertante importante como la Argentina, caiga también el precio internacional. Con todo, en la práctica el precio interno de la carne sigue muy de cerca al tipo de cambio, salvo cuando, a raíz de una gran escasez interna como la que tuvo lugar en 1971, sube aún más.

Los dos efectos en conjunto –el de propagación unido al de arrastre, especialmente intenso– provocan una elevación general de todos los costos y precios. Este aumento de costos y precios provocado por la devaluación configura un nuevo fenómeno inflacionario, de características propias. Esta inflación, a la que he denominado cambiaria, no se origina en el exceso de la demanda global con respecto a la oferta global, como la inflación de demanda, ni tampoco en el incremento autónomo

de los costos, como la inflación de costos. Nace a raíz de un estrangulamiento en la provisión de divisas, de un desequilibrio consecuente entre la oferta y la demanda en el mercado cambiario y de la devaluación que ésta induce. Se trata de un proceso inflacionario fuertemente recesivo, característico de las EPD y no comprendido por la teoría tradicional, que lo confunde sistemáticamente con las inflaciones de demanda y de costos. La incapacidad de la ciencia económica tradicional para percibir la inflación cambiaria está vinculada de manera muy estrecha con la obstinada negativa de ver el carácter autónomo de los desequilibrios externos. Si éstos –tal como cree la gran mayoría del mundo académico– fuesen realmente producto de la inflación interna anterior, no existiría inflación cambiaria, y la elevación de costos y precios que trae consigo la devaluación no sería más que el cierre de la espiral iniciada por esta inflación interna anterior.

### 3. Mecanismo recesivo de la devaluación

El brusco aumento en los precios que causa la devaluación obligada origina una consiguiente inflación cambiaria que, frente a los salarios nominales constantes, trae aparejada una caída de los salarios reales. El ingreso que pierde el sector asalariado queda transferido a favor del sector propietario rural y del sector exportador, cuyas utilidades se acrecientan gracias al incremento de los precios agropecuarios.

El porcentaje de sus ingresos que los propietarios rurales y los exportadores destinan a la adquisición de bienes de consumo masivo es mucho menor que el que asigna al mismo fin el sector asalariado. En consecuencia, la redistribución regresiva del ingreso hace bajar el consumo global y ocasiona un fuerte efecto recesivo.<sup>75</sup>

La caída de la demanda frena los precios e impide que el aumento de los costos industriales, provocado por el incremento de los precios de los insumos, se traslade a los precios en forma total. Desciende fuertemente la rentabilidad industrial, efecto agravado aún más por la mayor influencia de los gastos fijos de las empresas sobre una producción aminorada. Esta disminución de rentabilidad, junto con la aparición de la capacidad productiva ociosa y con las expectativas adversas de las empresas paraliza las inversiones industriales, intensificando más todavía el efecto recesivo provocado por la merma del consumo.

A esto se agrega el tercer efecto recesivo, dado por la iliquidez monetaria. La cantidad de dinero y de créditos bancarios no varía inmediatamente después de la devaluación. (Tampoco varía más adelante si, tal como suele suceder, la devaluación es seguida por un plan de estabilización al estilo tradicional). A medida que aumentan los precios baja el poder adquisitivo de este dinero, o sea, baja la cantidad real de medios

---

75 Para una descripción minuciosa y documentada de este efecto me remito al libro de Carlos Díaz Alejandro, *Exchange Rate Devaluation in a Semi Industrialized Economy - The Experience of Argentina, 1953-1961*, ya citado.



de pago en circulación. El efecto es semejante al que se produciría si alguien confiscara repentinamente una parte del dinero que estaba en poder del público y de los bancos. Disminuye de súbito el poder de compra de los ahorros monetarios acumulados por la sociedad, lo cual por su cuenta y en forma independiente de la transferencia de ingreso también hace bajar el ingreso y la inversión.

Las empresas quedan sin los fondos necesarios para mantener stocks normales de productos en elaboración y financiar las ventas, incrementándose la demanda de créditos en el mercado extrabancario. Tiene lugar un fuerte alza de la tasa de interés extrabancaria y mediante ella, otra transferencia de ingresos, esta vez a favor del factor financiero.

En síntesis, la devaluación provoca una transferencia de ingresos múltiple y regresiva, desde el sector asalariado –urbano y rural- y el sector empresario-industrial y de servicios- hacia el sector propietario rural, el sector exportador y el sector financiero. La disminución de los salarios reales, la caída de la rentabilidad industrial y la iliquidez monetaria interaccionan entre sí y llevan a un proceso de paralización industrial y desocupación. El fenómeno es fuertemente acumulativo, ya que la aparición de la capacidad productiva ociosa desalienta aún más las inversiones, profundizando la recesión.

Esta recesión cumple una función esencial dentro del esquema, pues permite restituir el equilibrio externo. El primer efecto de la caída de las actividades industriales es la merma de la demanda de materias primas importadas. Al mismo tiempo, la paralización de las inversiones provoca una reducción de las inversiones de bienes de capital en el sector privado. Por otra parte, durante una recesión la disminución de las recaudaciones fiscales agrava el déficit del presupuesto y tiende a paralizar las inversiones estatales, con la consiguiente baja de las importaciones de bienes de capital en el sector público.

De este modo, a causa de la caída general de actividades, se recupera el equilibrio de la balanza de pagos. Este es el efecto-ingreso de la devaluación, que restablece el equilibrio externo por la vía de la disminución del ingreso.

Conviene señalar, otra vez más, la diferencia entre el efecto-precio, previsto por la teoría tradicional, y el efecto-ingreso, que se da en la práctica en las EPD. El primero –previsto por la teoría tradicional- restablece el equilibrio en forma compatible con la plena actividad interna, merced a la sustitución de las importaciones o al aumento de las exportaciones. El segundo –que se da en la práctica de las EPD- permite lograr el equilibrio de la balanza de pagos en virtud de la reducción del consumo y la inversión, o sea, de la crisis y el desempleo.

Se trata, por lo tanto, de dos efectos equilibradores de la balanza de pagos, de características internas opuestas: el primero es reactivante, mientras que el segundo depende netamente de la existencia de una depresión.

En los países industriales, por razones ya vistas, el efecto-precio de las devaluaciones es muy pronunciado y el efecto-ingreso se manifiesta poco. En consecuencia, estos países, a menos que enfrenten obstáculos políticos que les impidan recurrir a una devaluación (como les sucede, por ejemplo, a Inglaterra y, en menor

grado, a Estados Unidos), alcanzan el equilibrio de sus balanzas de pagos de una manera compatible con el pleno empleo y el crecimiento.

En cambio, en la Argentina y otras EPD no basta la devaluación para lograr el equilibrio externo en forma compatible con el pleno nivel de la actividad interna, ya que al no funcionar el efecto-precio, es precisamente el desempleo el que se convierte en instrumento equilibrador de la balanza de pagos. Por ende, resulta imposible lograr un tipo de cambio que, de por sí, asegure el equilibrio externo junto con el pleno empleo interno.

En las EPD la acción equilibradora de las grandes devaluaciones sobre el sector externo es muy similar a la que ejerció antaño el patrón oro, régimen que, tal como dijimos, fue definitivamente abandonado después de la década de 1930, pues el espíritu del siglo xx no permitía que los objetivos de pleno empleo interno se subordinaran a los del equilibrio externo.

Insisto nuevamente en que este tipo de recesión no se remedia con la expansión monetaria. Las tentativas de subsanar la recesión por las habituales vías expansivas son autofrustrantes y llevan a una espiral inflacionaria insoluble. Si se expanden los medios de pago o se incurre en un deliberado déficit presupuestario sin eliminar el estrangulamiento del sector externo, se incrementa el consumo y la inversión y comienza a crecer nuevamente el nivel de la actividad interna. A medida que disminuye la desocupación se debilita la presión que se oponía al aumento salarial. Los salarios empiezan a reconquistar su nivel anterior, con lo cual se vuelve a una redistribución más progresiva de los ingresos. Aumentan aún más la demanda y la necesidad de importaciones. Se altera una vez más el equilibrio entre la oferta y la demanda de divisas, al cual se había llegado gracias a la recesión, cosa que obliga a una nueva devaluación. Se completa así un ciclo de inflación cambiaria. Se elevan de nuevo los costos y precios y se produce otra caída de los salarios reales; vuelve la iliquidez monetaria sobre un nuevo escalón de precios y se induce otro efecto recesivo que neutraliza la expansión que tuvo lugar.<sup>76</sup>

---

76 El libro ya citado de Díaz Alejandro, el mejor que se escribió desde el punto de vista académico sobre la devaluación argentina y que muestra una percepción muy aguda del tema, no alcanza a "cerrar" el concepto, precisamente porque no distingue entre las devaluaciones voluntarias y las obligadas. Analiza la política monetaria restrictiva cual si se tratara de una decisión independiente, separable de la devaluación. Al no explicitar el carácter obligado de la devaluación, tampoco queda claro que la política monetaria restrictiva y la recesión constituyen parte integrante del paquete que provee el efecto ingreso necesario para equilibrar el sector externo. Por la lucidez que revela Díaz Alejandro sospecho que vio el problema mejor que lo que lo describe y que tal vez no quiso abrir frentes todavía más polémicos que los que ya había abierto con su libro. Sin embargo, la falla es importante pues hace creer a muchos que la devaluación es, en principio, una solución para el desequilibrio externo argentino y que el único error consistía en políticas monetarias restrictivas. Esta es la impresión generalizada que he recogido en la comunidad académica de Estados Unidos, familiarizada con el libro y entre algunos economistas locales. Se desprende, por ejemplo, del trabajo de Jeffrey Nugent, Country Study Argentina, University of Southern California, 1965.

## 4. Inflación cambiaria y déficit del presupuesto originado por esta

Tal como sucede con la inflación de demanda, la cambiaria también se origina en el exceso de la demanda con respecto a la oferta. Pero según vimos, en la inflación de demanda este exceso se genera con relación a la capacidad productiva instalada, que marca el límite máximo que puede alcanzar a corto plazo la producción del país y constituye un verdadero desequilibrio de la demanda respecto de las posibilidades de la oferta global.

Cuando se trata de la inflación cambiaria, igual que de todas las inflaciones estructurales, el exceso de la demanda se produce en relación con la oferta de un solo bien específico –que en este caso son las divisas– cuyo abastecimiento es insuficiente para satisfacer las necesidades de la capacidad productiva movilizadas a pleno.

El aumento de precios que sobreviene después de una devaluación obligada resulta fácil de confundir con el que sobreviene después de una devaluación correctora, en la que culminan tarde o temprano todas las inflaciones internas.

Sin embargo, existe una gran diferencia entre los dos fenómenos. Los aumentos de precios de este último tipo constituyen el cierre de una espiral anterior. Su finalidad es permitir que los precios de los productos exportables y de los importados recuperen su nivel relativo habitual, que habría sido alterado por una inflación interna previa.

La devaluación obligada ocurre independientemente de la relación del tipo de cambio con respecto a los costos internos. El precio de las divisas se ve forzado hacia arriba, debido a la pérdida de control sobre la cotización por parte del Banco Central, aunque la relación entre el tipo de cambio y los costos haya sido adecuada. El tipo de cambio, en lugar de quedar fijado en el nivel correspondiente a los precios y costos del sector exportador-agropecuario en la Argentina, se desplaza hasta llegar a un nivel suficiente para provocar un brusco incremento de los precios agropecuarios y también de los ingresos respectivos, por encima de sus valores habituales. Por lo tanto, la devaluación inicia un aumento de los precios internos y desencadena una espiral inflacionaria. Se invierte así la relación tradicional de causa y efecto entre la inflación y la devaluación: ésta, en lugar de ser una consecuencia de aquella, pasa a ser su causa. El objeto de esta inflación es llevar a una recesión y, por medio de ella, reducir la demanda de divisas al nivel de la oferta.

Recordemos que en la inflación de demanda la secuencia en el tiempo es: aumento de demanda, de precios, de salarios y aumento del tipo de cambio, con una transferencia de ingresos a favor de los empresarios que trabajan para el mercado interno.

En la inflación cambiaria, la secuencia se invierte. Primeramente, se produce el desequilibrio externo y sube el tipo de cambio, adelantándose al nivel general de los precios internos. Tiene así lugar una transferencia de ingresos a favor del sector agropecuario, a expensas de las utilidades empresariales no agropecuarias y de los salarios. Posteriormente suben los precios, con lo cual los ingresos de los empresarios no agropecuarios reconquistan en parte su posición anterior. El último eslabón de la

cadena es el alza de los salarios, que tratan de reconquistar su nivel perdido. Pero si mientras tanto no se ha eliminado el desequilibrio externo inicial, el tipo de cambio vuelve a subir y el sector agropecuario conserva su delantera.

No obstante, en la práctica el diagnóstico de la inflación a partir del adelanto o atraso en la distribución de ingresos sería muy subjetivo, ya que dependería del momento elegido como punto de referencia. El nivel de actividad brinda un indicio mucho más objetivo. Mientras que los diagnósticos tradicionales tienden a atribuir todos los fenómenos inflacionarios al exceso de la demanda con respecto a la oferta global, que se produce una vez que el nivel de actividad lleva a la superplena ocupación de la capacidad productiva, la inflación cambiaria se caracteriza por una obligada recesión.

Volviendo a mi ejemplo anterior de una larga carretera con cierta capacidad máxima de tránsito, la inflación de demanda sería análoga a los disturbios y aglomeraciones por encima de esta capacidad máxima.

La inflación cambiaria se asemeja al caso de la carretera de cuatro vías, suficiente para dar cabida a todo el tránsito que puede existir, pero con un puente angosto de dos carriles en el sitio donde el tránsito se embotella. Aquí el disturbio se produce en un solo lugar, por culpa del estrangulamiento, propagándose posteriormente hacia atrás, a lo largo de la carretera y limitando el tránsito al volumen que deja pasar el cuello de botella representado por el puente.

Si recurrimos a otra imagen, la inflación de demanda se puede considerar un mecanismo donde el techo formado por la oferta monetaria “tira” desde arriba a una estructura productiva y cuyo piso está dado por los precios y costos. Mientras la estructura no se aproveche a pleno, responde elásticamente, expandiéndose en respuesta al estímulo y el piso –o sea, los precios– no se mueve. Llegada al pleno empleo, la estructura pierde su elasticidad y el movimiento del techo se transmite al piso, momento a partir del cual comienza la inflación de demanda.

En la inflación cambiaria todo sucede como si el sistema productivo estuviese empujado desde abajo por el alza del precio de las divisas, que se propaga a los demás costos y precios y como si chocara con un techo monetario que se resistiese a esta presión. El alza de precios se frena, pero a fuerza de “comprimir” la estructura productiva, hasta llevarla a una recesión.

Según anticipé, el carácter recesivo de la inflación cambiaria invierte también la relación tradicional entre la inflación y el déficit del presupuesto. Mientras que en la inflación de demanda el déficit provocado por la ineficiencia estatal y la indisciplina fiscal es el causante de la inflación, aquí el déficit fiscal aparece como última consecuencia de una cadena de acontecimientos que se inicia con el desequilibrio externo. Igual a lo que sucede en una inflación de costos, el aumento de los costos internos provocado por la devaluación provoca el aumento de los gastos estatales. Sin embargo, no existe un incremento equivalente de las recaudaciones, ya que éstas se relacionan con los precios del período anterior.

Pero en la inflación cambiaria surge otro motivo más de déficit fiscal y su gravitación es mucho mayor. La recaudación fiscal es muy sensible a los cambios en

el nivel de la actividad y, en general, cae más que proporcionalmente cuando éste descende. Además, la recaudación sufre la acción de la iliquidez monetaria pues la falta de créditos obliga a las empresas a refinanciarse a costa del fisco, incurriendo en moras crónicas. Por lo tanto, el primer síntoma de desequilibrio en la balanza de pagos y de caída de la liquidez con la cual se procura evitarlo, es siempre un desequilibrio entre los ingresos y egresos estatales.

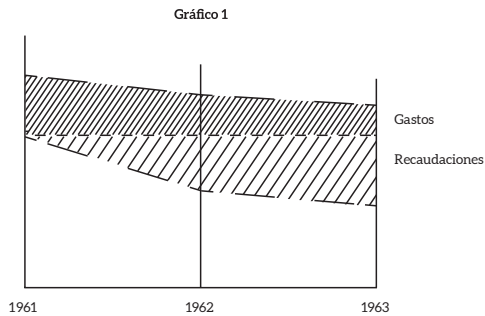
No bien baja el nivel de actividad, la caída se acentúa y las recaudaciones disminuyen más que proporcionalmente con la baja del ingreso global. Esto se debe, por un lado, a que los réditos gravados bajan mucho más rápidamente que el ingreso y, por el otro, a la iliquidez e insolvencia de muchas empresas, que les impide pagar hasta los impuestos que adeudan.

En los años 1961-1963 pudimos ver en Argentina un ejemplo práctico de este fenómeno. Debido a la iliquidez monetaria las recaudaciones de 1961 ya habían caído mucho respecto de las previsiones. Pero esa caída se acentuó mucho más en la crisis de 1962-1963. Traduciendo a moneda constante (aplicando el índice de precios mayoristas) los ingresos y egresos fiscales del último de estos períodos, se observa claramente cómo aumentó el déficit en 1962 y 1963, a pesar de haber bajado las erogaciones.

| Conceptos        | 1961  | 1962  | 1963  |
|------------------|-------|-------|-------|
| Erogaciones      | 282,6 | 247,9 | 242,5 |
| Rentas generales | 216,1 | 151,7 | 128,2 |
| Déficit (1 - 2)  | 66,5  | 96,2  | 114,3 |

(Extraído del informe de IDES, Buenos Aires, diciembre de 1964).

Pasando estas cifras a un gráfico, el área cuadrículada representa lo que se puede llamar déficit original, suponiendo que la recaudación de 1961 pudiera considerarse normal (cosa que, según señalé, no es cierta). Pero, aun así, el área del déficit inducido y representado por la zona rayada sobrepasa con creces el déficit original.<sup>77</sup>



<sup>77</sup> Fenómenos similares aparecen claramente en la descripción de otros planes de "estabilización". Véase Rosemary Thorp, *Inflation and Orthodox Economic Policy in Peru*, Center for Latin American Studies, University of California, 1967.

En consecuencia, aun suponiendo una EPD utópica, con la mayor eficiencia estatal, una perfecta disciplina fiscal y un sector asalariado que nunca pide incrementos salariales mayores que los justificados por el incremento de la productividad, el presupuesto quedaría igualmente desequilibrado en la primera crisis de balanza de pagos, a raíz de la inflación cambiaria.

El fenómeno es acumulativo, pues el déficit fiscal pone en marcha una serie de mecanismos que llevan al descenso de la eficiencia en el sector público. Las empresas y entes estatales requieren permanentes inversiones en el reequipamiento. En mayor medida todavía su eficiencia depende de la existencia de adecuados mecanismos decisionales que son el fruto de una continua acción empresaria tendiente a entrenar, motivar y jerarquizar la función pública y a formar cuadros administrativos y técnicos idóneos.

Una consecuencia inmediata de la reducción de los ingresos fiscales es la disminución de las inversiones estatales. Sobrevienen seguidamente los atrasos en los pagos al personal, la caída en las remuneraciones reales de los funcionarios y, a menudo, una obsesiva insistencia en la ineficiencia estatal, que suele culminar en suspensiones y despido del personal. Se desalienta así al máximo a los funcionarios, despojando al sector público de los agentes más capaces. La descapitalización y la desintegración humana terminan por destruir organismos estatales enteros, convirtiéndolos muchas veces en meros esqueletos formales sin ninguna capacidad de ejecución.

## 5. Inflación cambiaria frente a inflación de costos

Del análisis anterior surgen ciertas similitudes entre la inflación cambiaria y la de costos. En ambos casos los aumentos de precios se propagan a través de los costos, como también la inflación puede coexistir con la recesión, y el déficit del presupuesto aparece como consecuencia de la inflación. Sin embargo, existen diferencias muy importantes entre las dos inflaciones; fundamentalmente un hecho crucial: las consecuencias recesivas de la inflación cambiaria no pueden ser neutralizadas mediante la expansión monetaria. En cambio, el efecto recesivo de las inflaciones de costos puede evitarse sin mayor dificultad.

La inflación cambiaria se origina en un estrangulamiento real de la oferta de divisas y tanto sus efectos distributivos de los ingresos como la recesión constituyen el mecanismo indirecto por medio del cual el mercado se adecúa a esta escasez. De allí que, según vimos, la recesión que provoca la inflación cambiaria no es subsanable por la vía de una reactivación monetaria. Cuando el incremento de la demanda pretende anular esta acción equilibrante del mercado sin ofrecer ningún otro mecanismo de reducción de demanda de divisas, su único efecto es “embalar” la inflación.

En las inflaciones de costos el móvil del alza de precios más frecuente está constituido por los aumentos salariales. Aquí no se trata de una escasez genuina, sino de la presión de un sector que, mediante un acuerdo entre las partes o una decisión del

gobierno, logra hacer que sea mayor su participación en el ingreso.

Dije que, cuando el incremento de circulación monetaria que sigue al aumento de los salarios no es superior al necesario para restituir la liquidez al nivel anterior, simplemente impide que caiga la demanda, o sea que este tipo de expansión correctiva nunca puede elevar la demanda por encima de la capacidad productiva y, por lo tanto, no puede provocar una elevación de precios. (Esto suponiendo que no haya estrangulamientos en la oferta, ya que en este caso se estaría frente a una inflación estructural y no una inflación de costos). Por consiguiente, el efecto recesivo hacia el cual empuja la inflación de costos a través de la iliquidez monetaria puede ser evitado mediante una expansión monetaria que puede emplearse para financiar el déficit del presupuesto sin que esto signifique “embalar la inflación”.

Supongamos el caso peor de inflación de costos, o sea que los empresarios o el gobierno ceden ante la presión de los asalariados sin que exista una decisión o una posibilidad real de concederles un aumento de participación en el ingreso. En tales circunstancias, al aumento nominal seguirá una pronta restitución de las relaciones anteriores entre el tipo de cambio y los salarios, que anulará el aumento otorgado y dará lugar a una nueva presión en procura de aumentos salariales. Sin embargo, aun en este caso, la velocidad de avance de la inflación estará determinada por la periodicidad de los aumentos salariales y será independiente de la restitución de la liquidez previa.

Volviendo a la analogía anterior, que establecimos al tratar sobre la inflación cambiaria, en esta el piso es impulsado hacia arriba por la reacción instantánea del mercado de cambios ante la insuficiencia de oferta de divisas, y la “compresión” no se remedia con medidas puramente expansivas. Si para aliviar dicha compresión se levanta el techo monetario hacia arriba, vuelve a subir instantáneamente el piso, manteniéndose el mismo grado de “compresión”. Las tentativas de “descomprimir” se traducen en una subida más rápida del piso que es impulsada por mecanismos decisionales relativamente independientes de las variaciones de demanda. Por lo tanto, al levantarse el techo monetario, el piso o no lo sigue o lo hace en forma demorada después de nuevas negociaciones salariales, y la “compresión” mientras tanto se elimina.<sup>78</sup>

La inflación cambiaria, por sus efectos directos e indirectos, constituye con

---

78 Conviene señalar una excepción. A veces los gobiernos, ante la presión política de los sindicatos, otorgan una garantía del nivel del salario real y, lo que es más importante, garantizan el reajuste instantáneo de los salarios nominales. Ocurre también que el salario real garantizado explícitamente resulta superior al que surge como resultado de las fuerzas del mercado que operan dentro del contexto cambiario, impositivo y crediticio establecido por el mismo gobierno. En otras palabras, aparece una incoherencia entre el salario real garantizado explícitamente y las medidas económicas que establecen el contexto dentro del cual opera el mercado que lo fija implícitamente. La discrepancia entre el salario real prometido y las medidas concretas que se adoptan impide alcanzarlo. Sin embargo, el compromiso tomado obliga a corregir las discrepancias que se producen en forma instantánea. Se llega así a una inflación de costos autoacelerante, de características similares a la inflación cambiaria.

toda probabilidad la fuente más importante de fenómenos inflacionarios en las EPD, ya que en última instancia es la que interrumpe todos los esfuerzos estabilizadores. Sus periódicas explosiones desencadenan a su vez períodos compensatorios de inflaciones de costos durante los cuales los asalariados tratan de reconquistar su posición perdida a raíz de la devaluación. Esto, unido al fenómeno intenso, pero más permanente de alzas de precios derivadas de los estrangulamientos internos –imposibles de subsanar por insuficiencia de divisas–, crea el acostumbramiento a las inflaciones. Las expectativas inflacionarias realimentan el proceso y en algunos períodos se convierten en causas autónomas de este.

En la Argentina la inflación cambiaria en su expresión neta se dio en los años 1959 y 1962. El fenómeno iniciado con la devaluación del año 1970 que, junto con el problema de la carne, contribuyó a quebrar el proceso de estabilización iniciado en 1967<sup>79</sup> es asimilable también a la categoría de las inflaciones cambiarias. Finalmente, los aumentos de precios desencadenados por las devaluaciones que se iniciaron a partir de setiembre de 1971 hasta marzo de 1972 constituyeron asimismo una manifestación típica de una inflación cambiaria.

## **6. La estabilización no recesiva correspondiente a la inflación cambiaria y el problema del diagnóstico**

Tal como sucede con todas las inflaciones estructurales, existen dos métodos alternativos de enfrentar una inflación cambiaria; se trata precisamente de los dos que se ofrecen para encarar el desequilibrio externo: el de la alternativa expansiva y el de la alternativa recesiva. La primera implica una acción directa, conducente a la eliminación del estrangulamiento en la oferta de divisas. A corto plazo, el método exige el máximo racionamiento del gasto de divisas compatible con el funcionamiento normal de la estructura productiva. Aunque por lo común incluye la necesidad de un control de cambios a fin de restringir los gastos financieros, este control, si bien puede ser necesario, nunca constituye por sí solo una solución, pues el desequilibrio principal siempre es de naturaleza comercial. Por lo tanto, al margen de las medidas restrictivas de emergencia en materia financiera y de importaciones, la estabilización no recesiva exige políticas de fondo, consistentes en la promoción de las exportaciones industriales, el estímulo a las exportaciones tradicionales y la sustitución orgánica de las importaciones.

En otras palabras, la estabilidad no recesiva frente a la inflación cambiaria (e indirectamente por la masa de maniobra en divisas que permite obtener, frente a todas

---

79 Los principales efectos inflacionarios fueron neutralizados en gran medida mediante derechos compensatorios a la exportación tradicional y una reducción compensatoria de derechos de importación. No obstante, a causa de la imposibilidad de compensarlos exactamente, existieron considerables efectos inflacionarios residuales.



las inflaciones estructurales) implica una política orgánica de balanza de pagos, tendiente a neutralizar la limitación externa. Dedico la segunda parte de este libro a la descripción sistemática de la política mencionada [ver original]. Según veremos, las mayores dificultades que se oponen a ella se originan en las trabas conceptuales derivadas del complejo marco analítico de la teoría tradicional. Empiezan con una ceguera que impide ver los desequilibrios externos autónomos, siguen con una confusión –aparentemente inocente– de la terminología utilizada para clasificar las inflaciones y terminan con un virtual bloqueo de la percepción de las inflaciones cambiarias.

Las excepciones a esta ceguera se dan en la bibliografía estructuralista, donde se encuentran referencias a la inflación cambiaria. Sin embargo, aun en este caso, la influencia de la teoría tradicional se hace sentir e impide que se esclarezca la esencia de este fenómeno inflacionario, diferente tanto de la inflación de demanda como de la inflación de costos. Incluso inhibe a los autores a darles un nombre propio que afirme su carácter distintivo.

Varios autores tratan el tema. Así, Dudley Seers define el proceso de industrialización sustitutiva y plantea un modelo formal en el que muestra cómo se produce la inflación originada en las devaluaciones y causada por la divergencia entre las importaciones y las exportaciones. Con todo, hasta donde sé, no llega a estudiar el modelo más allá de este diagnóstico.<sup>80</sup>

Tal vez la explicación más completa sea la de Prebisch, que describe muchos de los síntomas de la inflación cambiaria y establece una clara contraposición entre la técnica de estabilización no ortodoxa y la ortodoxa. Dice:

“En esto consiste esencialmente la fórmula ortodoxa de estabilización monetaria: comprimir el ingreso hasta que las importaciones descendan al nivel que pueda cubrirse con exportaciones. No lo disimulan sus partidarios: es el sacrificio temporal que hay que realizar para el saneamiento de la economía.”

Erigida esta posición ortodoxa en dogma indiscutible, no se han buscado otras formas de política antinflacionaria concordantes con las exigencias del desarrollo económico. Muy serio es el perjuicio que han sufrido algunos países que han seguido una política semejante por convicción o por obra de las circunstancias. Urge, pues, una fórmula no ortodoxa de estabilización monetaria.

“El concepto esencial de esta fórmula tiene que ser el cierre del circuito abierto sin provocar la contracción del ingreso. En la sección II [ver original] se ha explicado en qué consiste esta operación: hay que hacer desaparecer la demanda excesiva de importaciones y desviarla

---

80 *Theory of Inflation and Growth in Under-Developed Economies Based on the Experience of Latin America*, Economic Growth Center, Yale University.

internamente para mantener, en forma no inflacionaria, la demanda de los factores productivos empleados en las actividades de inversión”.<sup>81</sup>

Empero, la presentación resulta tan entrelazada con otras inflaciones estructurales y con inflaciones de costos que tampoco deja muy claro el carácter específico de la inflación cambiaria.

Otro autor que establece una relación entre la inflación y el sector externo es Celso Furtado. Al referirse a los problemas de balanza de pagos, dice:

“... otra forma de eludir las principales dificultades del problema consiste en concentrar la atención en sus síntomas inflacionarios. Siempre es más fácil manejar semejante problema si lo llamamos inflación: una enfermedad bien clarificada con muy bien anunciadas terapéuticas. Durante los últimos diez años este ha sido el enfoque del problema hecho por las misiones internacionales enviadas en auxilio de los gobiernos latinoamericanos”.<sup>82</sup>

Quien describe también la inflación cambiaria, aunque sin darle ningún nombre y diciendo únicamente que se trata de una “inflación de precios combinada con deflación de ingreso real”, es Díaz Alejandro. Sin embargo, a pesar de no denominarla, el análisis que hace indica con mucha claridad sus características. Menciona que la devaluación no es suficiente para estimular exportaciones de manufacturas, señala la inelasticidad de la oferta agropecuaria y subraya que:

“En contraste con la mayoría de los países latinoamericanos, Argentina absorbe partes significativas de gran cantidad de los productos que exporta, proveyendo así un poderoso vínculo por medio del cual la devaluación puede afectar toda la economía, a pesar de que la relación entre las exportaciones realizadas y el producto bruto interno es pequeña”.

Señala más adelante que:

“Las presiones inflacionarias en Argentina han surgido de tres principales orígenes inmediatos: una expansión crediticia excesiva por parte del sector bancario, incluyendo el Banco Central, para financiar déficit públicos o privados, pero en particular los primeros; masivos

---

81 *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano*, op. cit., pág 182.

82 *El desequilibrio externo de las economías subdesarrolladas*; Trimestre Económico, abril-junio 1958, pág. 232. También puede verse, del mismo autor, *Desarrollo y subdesarrollo*. Buenos Aires, Eudeba, 1965.

aumentos salariales y las devaluaciones del tipo de cambio”.

“En diferentes puntos de la espiral inflacionaria una de estas fuentes aparece como una fuerza autónoma detrás de la presión inflacionaria, mientras que los otros parecen seguir en forma pasiva, pero tomando el período 1943-1961 como un todo, una generalización así resulta imposible”.

Señala también que estas fuentes inmediatas de inflación se ven influidas a su vez por causas económicas y sociales reales, algunas de las cuales fueron mencionadas previamente; por ejemplo, el estancamiento de la producción agropecuaria exportable mientras el resto de la economía seguía expandiéndose fue el factor clave para forzar a devaluaciones periódicas del tipo de cambio. Se puede culpar asimismo de la escasez de divisas a la incapacidad del sector industrial para generar sustanciales exportaciones de manufacturas.

Lo que llama la atención en el libro de Díaz Alejandro es el reconocimiento implícito de una estructura productiva diferente, que exige un tratamiento distinto del tradicional:

“La experiencia argentina de 1955-1961 muestra el caso de una economía que después de dejar de lado, o por lo menos haber descuidado, el mecanismo de precios como guía de la asignación de recursos por varios años, de repente se vuelca a él con la esperanza de solucionar sus severos desbalances estructurales. Estos desbalances, generados como resultado de años de descuidar los necesarios cambios marginales en la estructura de producción, causaron una alta propensión, marginal a corto plazo, a importar y el estancamiento de las exportaciones que persiguieron a la Argentina durante los últimos 15 años. La situación hizo muy difícil lograr el equilibrio en las cuentas nacionales junto con una alta tasa de crecimiento, igual que expandir la inversión a expensas del consumo. En estas circunstancias el mecanismo de precios, un instrumento delicado y más efectivo para inducir pequeños cambios en la estructura de producción y de consumo, pierde gran parte de su utilidad”.<sup>83</sup>

Salvo el menor énfasis que se pone aquí, el hecho de no dar un nombre específico a la EPD y con excepción del leve tono desaprobatorio que se trasluce respecto de las políticas que habían dejado de lado el mecanismo de precios, el párrafo coincide con el espíritu de este libro.

No obstante, los pocos trabajos citados, que con mayor o menor detalle muestran el carácter específico de la inflación cambiaria, distan de ser suficientes para

---

83 Alejandro Carlos Díaz. *Exchange Rate Devaluation in a Semi-Industrialized Country; The Experience of Argentina, 1955-1961*; op. cit.; págs. 88, 116 y 189.

inspirar la estabilización no recesiva, ya que desaparecen virtualmente en la marea de interpretaciones que identifican a esa inflación con la de demanda y que inspiran la filosofía estabilizadora tradicional.

## 7. Las políticas “estabilizadoras” tradicionales del FMI

En realidad, las políticas estabilizadoras tradicionales son siempre las mismas, frente a cualquier tipo de inflación. Consisten en la restricción monetaria y el aumento de las cargas fiscales, así como en la disminución de gastos e inversiones estatales. Esta política que, en todos los demás casos, resulta adecuada para encarar la inflación de demanda, frente a otras inflaciones es un sustituto recesivo –muy pobre e ineficaz– de políticas estabilizadoras idóneas. Afortunadamente, la presión política impide que este tipo de estabilización se emplee mucho ante las inflaciones de costos, y en estos casos lo más corriente es que los gobiernos intervengan de una manera más o menos directa en la fijación de salarios y precios. Se lo utiliza frente a las inflaciones estructurales provenientes de estrangulamientos de la oferta interna, pero no con demasiada frecuencia. El uso principal de la estabilización tradicional está reservado a los casos de inflaciones cambiarias en el marco de los planes del Fondo Monetario. Por lo tanto, de aquí en adelante cuando haga referencia a los planes de “estabilización” tradicionales o a la filosofía “estabilizadora” tradicional, sin especificar el tipo de inflación que pretenden combatir, se sobreentenderá que se trata de la reacción tradicional al desequilibrio externo, apoyada en forma activa o doctrinariamente por el FMI.

En la práctica los planes de “estabilización” del Fondo tienen muy poco que ver con la estabilización. Todo lo contrario; por lo general desencadenan inflaciones cambiarias mucho más fuertes que lo que lo hacen las políticas presuntamente inflacionarias, que incluyen los aumentos de la demanda y de los salarios. De allí la justificación de las comillas que pongo a la palabra “estabilización” cuando se refiere a los planes del FMI.

La filosofía de los planes del Fondo se basa en la identificación de la inflación cambiaria con el exceso de la demanda, diagnóstico compartido explícita o implícitamente por la amplia mayoría de los economistas nacionales o extranjeros. Para citar algunos diagnósticos políticamente influyentes, podemos comenzar con uno local, el de Carlos García Martínez. Su importancia política se origina en el hecho de que el autor es el principal asesor económico de la Unión Industrial Argentina, la que, de acuerdo con el sentido común, tendría que ser portavoz de la estabilización no recesiva. Sin embargo, según el libro *Inflación argentina*:

“... lo que todos denominamos ‘devaluación’ es solo un ‘ajuste a la realidad’. La devaluación exterior de una moneda es consecuencia de su depreciación interna.

...La responsabilidad del Estado está en la devaluación interna de

la moneda, no en la externa, que es siempre un epifenómeno de la primera”.<sup>84</sup>

Otro diagnóstico similar, en su tiempo muy influyente, fue el del Dr. Guillermo Walter Klein (padre), quien se había desempeñado como representante argentino ante el Fondo Monetario. En una conferencia sobre inflación, pronunciada en la reunión de Río de Janeiro en enero de 1963, dice:

“En cuanto a las devaluaciones, no las hace el que quiere sino el que no tiene otro camino (salvo un rígido control de cambios). Cuando la moneda ha perdido valor interno, por el aumento de los costos, por aumentos de salarios y emisiones, no queda otra salida que permitir que el valor externo se ponga a nivel”.

Para ver el ejemplo del diagnóstico que inspira el gobierno norteamericano se puede mencionar *Inflation in Latin American*, Estudio de la Alianza para el Progreso, trabajo escrito en 1967 por Raymond Mikesell, en el que se asegura enfáticamente que la devaluación es siempre consecuencia de la inflación interna anterior.

Por último, el diagnóstico más importante es el de Constanzo en *Programas de estabilización económica en América Latina*,<sup>85</sup> pues refleja la posición doctrinaria del FMI. Según señala el autor –que se había desempeñado como subdirector del Fondo–, las dificultades de balanza de pagos en Latinoamérica provienen de la demanda, y dice, además:

“Cualquier efecto sobre la balanza de pagos podría ser absorbido por el uso de las reservas internacionales del país. A falta de ellas, sería necesaria una política antiinflacionaria, es decir, tendrá que reducirse el crédito y el circulante hasta el punto necesario para que disminuya la demanda corriente de importaciones hasta el nivel de los ingresos provenientes de las exportaciones”.

Hay una diferencia sutil, pero muy importante con las citas anteriores. Constanzo es más específico y señala claramente que el exceso de la demanda se produce con respecto a la disponibilidad de divisas, la que adquiere así características de nivel de referencia “normal” para la economía. La política antiinflacionaria del Fondo consiste en eliminar este exceso, o sea, en buen romance, no es otra cosa que la alternativa, conocida ya, de equilibrar la balanza de pagos por la vía recesiva.<sup>86</sup>

---

84 *Consejo Empresario de Cooperación*, Buenos Aires, 1965, pág. 337.

85 *Programas de estabilización económica en América Latina*, CEMLA, México, 1961.

86 Aquí se ve claramente el carácter inhibitorio de las definiciones según las cuales la inflación de demanda se produce cuando hay exceso de demanda con respecto al factor más escaso. Esta terminología impide percibir la diferencia entre la limitación por capacidad productiva y por el sector externo.

La medida principal de la recesión es, como siempre, una política monetaria restrictiva: una contracción del crédito bancario y una limitación a la emisión de dinero nuevo, cosa que se permite únicamente si existe un respaldo de oro o de divisas. En particular se insiste en el equilibrio del presupuesto –un verdadero dogma religioso para el Fondo–, salvo que exista el financiamiento externo del déficit.

La política monetaria restrictiva y la necesidad de mantener equilibrado el presupuesto se justifica –como siempre– en la necesidad de frenar la inflación. Pero aquí nuevamente se plantea el problema del tipo de inflación que se procura reprimir. Habiendo recursos ociosos no puede tratarse de una inflación de demanda ya que, desde este punto de vista, la expansión de los créditos y el déficit del presupuesto no solo no llevarían a un exceso de demanda, sino que incluso deberían ser deseables de por sí, como fuente de reactivación.

La limitación de las emisiones de dinero y de la expansión crediticia se debe precisamente al deseo de evitar esta reactivación. Cualquiera de los procedimientos expansivos anularía el mecanismo de restricción monetaria que mantiene y limita el nivel de actividad por debajo del pleno empleo. En consecuencia, si apareciera un déficit del presupuesto, la actividad subiría a niveles que, aunque perfectamente tolerables desde el punto de vista de la capacidad productiva, serían incompatibles con el nivel dado por el cuello de botella en el sector externo.

Así pues, el Fondo no se opone al déficit del presupuesto o a la expansión de créditos por el motivo de que podrían ser inflacionarios en el sentido convencional de la palabra, llevando la demanda hacia niveles superiores a la capacidad productiva. Se opone en razón de que esta expansión sería inflacionaria por llevar dicha demanda a valores que, aunque inferiores a la capacidad productiva, resultarían superiores al nivel que permite alcanzar la disponibilidad de divisas. En otras palabras, el Fondo efectivamente se opone a la expansión porque sería causante de una inflación, pero no de una inflación de demanda sino una inflación cambiaria.

Para percibir la verdadera naturaleza de los objetivos que persigue el Fondo basta analizar las características de la restricción monetaria aplicada. Según dije, aunque en sus planes de “estabilización” el FMI prohíbe terminantemente la emisión o una expansión crediticia sin respaldo de divisas, no objeta aquella emisión o expansión respaldada, y –lo más interesante– no pone ningún inconveniente a que el gobierno emita moneda para cubrir el déficit del presupuesto sobre la base de préstamos del exterior, cuyas divisas sirvan de respaldo a la emisión.

La idea de que la emisión no respaldada es inflacionaria, mientras que la misma emisión, cuando se basa en reservas internacionales o en préstamos del exterior, crea fondos genuinos que no son inflacionarios, se podía aplicar –con muchas restricciones– en regímenes de libre comercio internacional en los que los precios internos estaban

vinculados fuertemente con los externos.<sup>87</sup> En las EPD el efecto directo de una expansión monetaria sobre los precios internos es exactamente el mismo, se halle o no respaldada esta expansión en divisas. Si el pleno uso de la capacidad productiva hace que una emisión sea inflacionaria, lo será en los dos casos. Si hay capacidad ociosa –tal como sucede en el caso que nos ocupa–, la emisión no será causante de inflación de demanda en ninguno de ellos. La verdadera utilidad del respaldo de oro o de divisas no reside, pues, en que los fondos así creados son más “genuinos” que los no respaldados, sino en que la disponibilidad de divisas permite aumentar la circulación monetaria y reactivar la economía sin que el aumento de la demanda se enfrente con la limitación proveniente del cuello de botella externo y provoque inflación cambiaria.

La política que describí hasta ahora, aunque implica la recesión, sería verdaderamente estabilizadora, sin comillas. Sucede, sin embargo, que la restricción monetaria aplicada de modo aislada puede subsanar el desequilibrio externo únicamente cuando este no es demasiado fuerte, tal como sucedió en la Argentina a mediados de 1961 o a fines de 1969. Cuando el desequilibrio es más severo, resulta políticamente imposible imponer una restricción monetaria de intensidad suficiente y se hace necesaria una combinación de restricción monetaria y devaluación.

Según dice Constanzo:

“La eliminación de un déficit de la balanza de pagos requiere una combinación de políticas y medidas tendientes a ajustar el nivel de la demanda a la disponibilidad de los recursos reales y a fijar el tipo de cambio a niveles realistas o ambas cosas a la vez”.<sup>88</sup>

Es así como, en la mayoría de los casos, los planes de “estabilización” se inician con la fijación del tipo de cambio en un “nivel realista”, léase con una fuerte devaluación. Dado que esta devaluación desata una espiral de inflación cambiaria, no hace falta contraer la cantidad de dinero en circulación para imponer la restricción monetaria. Con el fin de restringir la cantidad de dinero basta un procedimiento políticamente más fácil: impedir que su provisión se expanda a la par de los costos.

De modo que el paquete de medidas completo incluye normalmente la devaluación y la restricción monetaria y también –tal como veremos– la liberalización del sector externo. El nombre de políticas “estabilizadoras” que se da a estos paquetes es totalmente ajeno a la realidad. En la Argentina los golpes inflacionarios más fuertes no correspondieron a las inflaciones de demanda ni a las de costos, sino precisamente a las inflaciones cambiarias desatadas por las devaluaciones.

---

87 Toda la noción de respaldo se basa en la premisa de que, si los precios internos crecen en exceso, las compras se vuelcan hacia las importaciones frenando el alza interna. Sin embargo, aun habiendo libertad de comercio internacional, la acción estabilizadora se ejerce tan solo sobre los bienes comerciables internacionalmente, que en cualquier país constituyen una fracción menor de los bienes y servicios. Esta acción –ya de por sí reducida– desaparece casi por completo en las EPD, en las cuales la mayoría de los precios internos queda aislada de los precios internacionales por los regímenes de protección. Se trata aquí de otro concepto heredado del patrón oro, con poca vigencia actual en el mundo y ninguna en las EPD.

88 *Programas de estabilización económica en América Latina*, op. cit., pág. 29.

Surge así una evidente contradicción entre el nombre de los planes y sus efectos. No obstante, en el terreno económico el poder de los esquemas es tan fuerte que, aun en medio de violentas inflaciones cambiarias, los medios especializados siguen refiriéndose a la política del Fondo llamándola política “estabilizadora” sin que nadie parezca percatarse de la contradicción.

La denominación, que parece una burla, tiene su lógica interna. Para descubrirla tenemos que referirnos a la filosofía del Fondo. A pesar de que en la Argentina la política económica elabora a menudo sus dictados bajo el signo de lo que hará o dirá el Fondo, el país prácticamente no sabe qué es este organismo, por qué exige y de dónde proviene su pasión moralizadora, que lo hace condicionar su ayuda a las medidas recesivas internas en pos de la estabilidad.

El Fondo Monetario Internacional es un organismo de crédito internacional creado para que se efectúe el libre intercambio internacional (libre comercio y libre transferencia de capitales). Con el fin de lograr estos objetivos y evitar que, ante los desequilibrios transitorios de sus balanzas de pagos, los países miembros tengan que recurrir a controles de cambio e importaciones, el Fondo está autorizado a otorgarle una ayuda en divisas.

Este préstamo, aunque poco significativo, es muy importante. La tarea del Fondo es asegurar que no se despilfarre la ayuda que presta. En otras palabras, debe estar convencido de que el desequilibrio es transitorio y de que el país que recibe la ayuda tomará medidas para remediar la situación del sector externo que la hizo necesaria. La comunidad bancaria confía en el criterio técnico del Fondo; así como una tarjeta del Diner’s Club abre las puertas a los demás créditos, el pequeño préstamo, frecuentemente simbólico, del Fondo sirve de aval automático para la obtención de créditos mucho más importantes.

La preocupación del Fondo no es, pues, combatir la inflación sino lograr que el país termine con su déficit externo y llegue a ser solvente en términos de divisas. Dado que su doctrina de libre comercio –que será analizada en la última parte del libro– le impide recomendar que se tomen medidas restrictivas con respecto a las importaciones o medidas promocionales heterodoxas en materia de exportaciones, la única alternativa que le queda es presionar en procura de la solución recesiva.

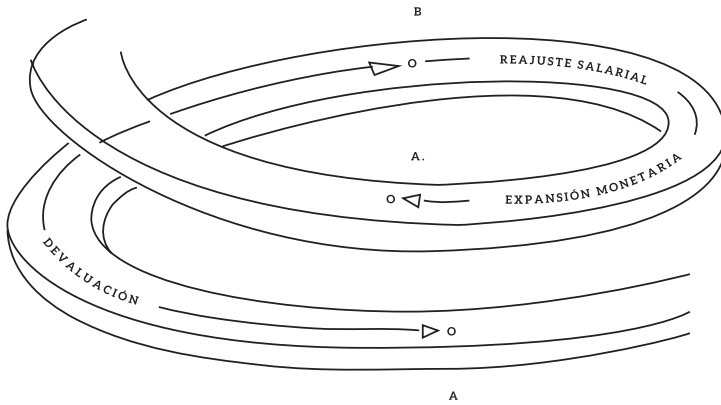
A pesar de su pretendido plan antiinflacionario, el Fondo no objeta, sino que estimula los aumentos en los precios siempre que se produzcan a partir de las devaluaciones masivas, pues en este caso dichos aumentos son recesivos y conducen con su objetivo de alcanzar el equilibrio externo.

Pero la recesión no podría mantener si después de la devaluación se aumentarían los créditos y si se expandiera la oferta monetaria. Por ello el Fondo se opone a los aumentos de salarios, que suelen ser mucho menos inflacionarios que las devaluaciones o a los de demanda que, en las condiciones recesivas, ni siquiera lo serían. Reitero nuevamente que es por esta razón –como medio de asegurarse que seguirá la recesión y el equilibrio del sector externo y no por su amor a la estabilidad de los precios internos– que el Fondo insiste obstinadamente en la necesidad de la restricción monetaria, del



equilibrio presupuestario y de la estabilidad salarial.

Gráfico 2



Visto en términos de una espiral inflacionaria completa, según la figura, el desequilibrio externo se desata en el punto A, donde la economía se halla en pleno empleo o por lo menos no demasiado lejos.

A partir de este punto, los planes del Fondo presuponen:

a. Devaluar y desencadenar así una espiral de inflación cambiaria, con el fin de llegar al punto recesivo B;

b. Una vez en este punto, frenar los salarios y la expansión monetaria para evitar que se retorne al punto expansivo A.

Dado que la primera etapa es netamente inflacionaria, en lugar de llamarse “estabilizadores”, los planes tendrían que denominarse “planes inflacionarios, tendientes a detener la espiral en el punto recesivo”. Sin embargo, el nombre sería poco político. Da una fuerza ideológica mucho mayor identificarse con la virtud, llamando a la primera parte “retorno a un tipo de cambio realista” y otorgando a los planes el calificativo de “estabilizadores”, tal como si la única estabilización posible coincidiera con el punto recesivo B.

Analizando el proceso desde el punto de vista de la distribución de los ingresos, se ve que el juego de nombres no es del todo desinteresado. El “retorno al valor realista del cambio” transfiere ingresos al sector agropecuario y, según veremos en la tercera parte del libro [ver original], coincide también con los intereses del sector intermediario financiero local. En cambio, la “inflación” es la parte de la espiral que permite recuperar los ingresos a los asalariados, a los empresarios industriales y al comercio.

La situación es idéntica al juego de los comunicados en una guerra. El avance del bando que tiene a los medios de difusión a su favor es “la recuperación de los territorios basada en los derechos históricos”. En cambio, el avance del bando contrario es “el ataque traidor para apropiarse de las tierras ajenas”.

En el caso de los planes estabilizadores, la situación es la misma. El nombre virtuoso “retorno al valor realista del cambio” coincide con el avance de los sectores de mayor influencia sobre los medios de difusión y sobre los resortes ideológicos. En cambio, el nombre “inflación” coincide con el tramo que sirve para que recuperen posiciones los sectores que en la Argentina son ideológicamente muy poco influyentes.

La “estabilización” es el aumento de precios que permite que los sectores tradicionales aumenten sus ingresos. En cambio, la “inflación” es el aumento de precios que permite que recuperen su posición los demás sectores.

Según veremos en la tercera parte del libro, el manejo de la distribución de ingresos mediante una terminología que utiliza de manera arbitraria las palabras “inflación” y “estabilización”, aprovechando la carga de valor que encierran, constituye un elemento muy importante de la confusión ideológica utilizada como arma en la lucha por el poder económico en la sociedad argentina.

La confusión no solo lleva a la incapacidad de diagnosticar y subsanar el estrangulamiento externo, sino incluso a medidas realmente siniestras que echan leña a la hoguera inflacionaria; en la mayoría de los casos, los países que recurren al Fondo en busca de ayuda, como precio de esta, terminan tomando una serie de medidas liberalizadoras en el sector externo, que agravan aún más el estrangulamiento y obligan a devaluaciones mucho más intensas.

Por lo pronto, la actitud lógica y habitual de los países que ven seriamente amenazado el nivel de su actividad interna por el desequilibrio externo sería recurrir a algún tipo de control de cambio –abierto o disfrazado– y restringir las importaciones. En general, los planes de estabilización mantienen la libertad cambiaria o la restablecen si no existía y se inician, además, con la liberalización de las importaciones.

En particular, desde el comienzo y como concesión ritual al liberalismo, se suelen eliminar las prohibiciones a la importación de artículos prescindibles. Cuando el procedimiento se adopta después de un período de restricciones cuantitativas en un país hambriento de productos importados, se desata una ola de contrabando. Con anterioridad, la comercialización abierta del contrabando resultaba imposible ya que, estando vigentes las prohibiciones, los productos del contrabando se autodelataban por su mera existencia en plaza. En adelante, esta comercialización se hace posible, ya que una pequeña proporción de importaciones oficiales permite justificar volúmenes de contrabando mucho mayores.

Otras medidas liberalizadoras que se suelen adoptar son la desgravación de importaciones de bienes de capital y –en cuanto la situación lo permite– la desgravación de importaciones de bienes finales. Estas medidas liberalizadoras tienen dos efectos simultáneos. Desde el punto de vista interno, obligan y justifican la devaluación y una transferencia de ingresos al agro mucho mayores que las que se obtendrían sin ellas. Desde el punto de vista internacional significan una concesión al librecambismo, que hacen los países solicitantes para mostrar su “seriedad” y su intención de volver a la “buena senda”.

El procedimiento está estrechamente relacionado con otro propósito de los

planes de estabilización –según veremos, el más importante desde el punto de vista del Fondo–, que es la atracción de los capitales extranjeros. Se parte de la base de que en el mundo abundan capitales que buscan oportunidades para la inversión. Bastaría, por lo tanto, asegurar condiciones de confianza, estabilidad y rentabilidad para que afluyan, y eliminar así los problemas del sector externo. A raíz de este enfoque, el “clima de confianza para el inversor extranjero” pasa a ser considerado una de las prioridades de la política. La política monetaria restrictiva tiene por misión proveer estabilidad y rentabilidad al inversor. Al devaluar y reprimir la propagación de la inflación cambiaría a los salarios aporta la estabilidad cambiaría que interesa al capital financiero. Brinda, además, rentabilidad, porque la restricción monetaria elimina las fuentes internas de financiamiento y levanta la tasa de interés en el mercado extrabancario local. Las empresas y el fisco se ven impulsados a endeudarse directamente en el exterior con el fin de solventar sus erogaciones corrientes o a recurrir al financiamiento local, basado también en dólares. De las dos maneras –la directa o la indirecta– se promueve la entrada en el país de capitales extranjeros, fundamentalmente en la forma de préstamos.

La liberalización de las importaciones y del régimen cambiario y, asimismo, las políticas de cambio fijo frente a los costos crecientes –a las que se recurre según veremos más adelante– tienen un alto precio en divisas, que agrava el déficit que obligó a recurrir al Fondo. Este precio, que el país paga atraído por la perspectiva de obtener de manera inmediata y aparentemente fácil las divisas que necesita, significa hipotecar de modo inexorable el futuro, profundizando y cerrando cada vez más el endeudamiento acumulativo y el círculo vicioso de la dependencia externa.

## **7. El verdadero papel de los capitales extranjeros**

### **1. Insuficiencia y pseudoinsuficiencia de capital**

Para analizar el papel de los capitales extranjeros, debemos detenernos primero en el significado exacto de la palabra “capital”. En primer lugar, tenemos que distinguir entre la disponibilidad o el stock de capital en un momento inicial determinado y el proceso continuo de formación de capital sobre la base del ahorro, que es un flujo. En este capítulo nos ocuparemos de la disponibilidad de capital en un cierto momento inicial, dejando el análisis del proceso de formación de capital para el capítulo 13 [ver original]. En este primer sentido, la palabra “capital”, de acuerdo con su uso cotidiano, puede referirse a tres cosas: ahorros en dinero nacional o capital monetario; maquinaria, edificios, etc.; o capital real y, finalmente, divisas. A los tres se les suele dar el mismo nombre de “capital”, debido a que en el plano individual son mutuamente convertibles. Una persona puede cambiar sus ahorros en moneda nacional por dólares en el mercado cambiario. Con el dinero nacional o con divisas puede comprar maquinaria, edificios, etc., o sea, puede adquirir capital real. Por último, el mismo individuo puede vender en el país su capital real y cambiar el dinero nacional por divisas. Esta triple convertibilidad

permite usar en los tres casos el mismo término “capital”.

Pero la convertibilidad anterior, que se da en el plano individual o microeconómico, desaparece cuando pasamos al plano estatal o macroeconómico. De modo que aquí se harían necesarios tres nombres diferentes para las tres formas de capital.

Por lo pronto, mientras un individuo debe haber ganado o recibido de alguien el dinero que posee, el Estado tiene el poder de crearlo por medio de la emisión o de una expansión bancaria; la fabricación de capital monetario es la tarea fundamental de los bancos centrales.

Vemos así que el término “capital monetario”, cuando se aplica a un país en conjunto, tiene un sentido diferente que cuando se aplica en el plano individual. El país no necesita “ganar dinero”. Le basta una simple disposición del Banco Central para crearlo.

Si esta capacidad de crear dinero fuese infinita, el capital monetario de un país sería ilimitado. Pero no es así. Una vez que la capacidad productiva está utilizada a pleno, la creación de dinero nuevo lleva a la inflación de demanda: los precios suben, baja el poder de compra del dinero, con lo cual la cantidad de capital monetario vuelve a bajar. La misión de los bancos centrales es ir creando dinero mientras existe una capacidad productiva ociosa movilizable a corto plazo, precisamente hasta lograr la plena ocupación de la capacidad productiva, pero sin excederla.<sup>89</sup>

De este modo, el límite superior del volumen de capital monetario que puede existir está dado por los recursos productivos del país, o sea, por su capital real. Si el Banco Central pretende sobrepasar el tope que marca la plena utilización de este capital, suben los precios, con lo cual la cantidad de dinero vuelve a disminuir en términos reales hasta entrar nuevamente en el límite del cual no debió haber salido.

Sin embargo, el volumen de capital monetario no tiene que llegar necesariamente al tope determinado por el capital real. El Banco Central puede restringir el dinero por debajo de este tope, o sea, negarse a proveer la cantidad de dinero necesaria para que la economía funcione a pleno. En este caso, el capital monetario deja de estar limitado por los recursos productivos existentes, ya que aparece una restricción anterior, basada en aquellas consideraciones que impulsaron al Banco Central a tomar la decisión de contraer el dinero.

Vimos que en las EPD la política monetaria restrictiva generalmente se aplica para frenar inflaciones cambiarias provenientes del estrangulamiento de la oferta de

---

89 En situaciones de gran desconfianza y retracción de inversiones puede darse el caso de creación de dinero por el Banco Central que, al no ser demandado por los inversores, se acumula en los bancos. En estos casos se dice que la demanda no responde a la política monetaria, y para aumentarla se hacen necesarios gastos fiscales directos. Tomando en cuenta esta situación, sería más correcto modificar ligeramente lo dicho en el sentido de que la misión de las autoridades monetarias es ir creando dinero hasta ocupar a pleno los recursos productivos o –si esta plena ocupación no se produce por falta de voluntad de invertir– por lo menos hasta que aparezcan saldos prestables no utilizados en los bancos.

divisas, que aparece antes de que la economía llegue al pleno empleo de los recursos.<sup>90</sup> En este caso la demanda global, aun cuando no supera la capacidad productiva total, resulta excesiva con respecto a la capacidad de oferta de divisas.

La respuesta habitual de las autoridades económicas es reducir la cantidad de dinero en circulación por debajo del tope determinado por la capacidad productiva, hasta llevarla a un nivel inferior determinado por la disponibilidad de divisas.

A veces la restricción monetaria es expresa y se opera por medio de la reducción de la cantidad nominal de dinero y de créditos y su aplicación posterga la devaluación, tal como sucedió en septiembre de 1961 o noviembre de 1969 en nuestro país. En otros períodos se opera por vía indirecta y las autoridades devalúan la moneda elevando los costos y precios internos, sin una expansión monetaria equivalente, tal como sucedió en 1959 y 1962. Aunque en este último caso la masa monetaria y crediticia no disminuye en términos nominales, el alza de precios afecta el poder adquisitivo del dinero y, por lo tanto, reduce la circulación monetaria en términos reales. Cualquiera de estos dos métodos hace que el capital monetario disminuya con respecto a la capacidad productiva.

El efecto es equivalente a la destrucción física de una parte de billetes en poder del público y de los bancos, con lo cual se ejercen dos efectos equilibrantes simultáneos sobre el sector externo, uno directo y otro indirecto. El efecto directo se debe a que baja la disponibilidad de créditos para las empresas e individuos que deseen remitir capitales o devolver las deudas al exterior. No solo disminuyen así las remesas, sino que, incluso, se obliga a dichas empresas e individuos a recurrir a nuevos préstamos del exterior, forzando así el aumento del ingreso de divisas.

Pero el efecto más importante es el indirecto. La restricción monetaria reduce el poder de compra acumulado por la comunidad, con lo cual disminuye tanto el consumo como la inversión. Se induce así una recesión. Baja el nivel de actividad y aparecen recursos ociosos.

Esta recesión no es un subproducto accidental e inesperado de la restricción monetaria, tal como a menudo pretenden hacer creer a la población las autoridades que la imponen, sino el mecanismo principal en el cual se basa su acción sobre el sector externo.

De modo que, mientras en el nivel individual el capital monetario, el capital

---

90 Un tipo distinto de restricción monetaria se da cuando las autoridades desean frenar una inflación de costos. Esto ocurre más bien en los países industriales, y aun entre ellos está reservado fundamentalmente a países como Estados Unidos o Inglaterra, cuyas monedas se usan internacionalmente como moneda reserva y a las cuales la devaluación que sería necesaria para adecuar el tipo de cambio a la suba de costos internos se les hace muy difícil. La única alternativa que les queda, pues, para evitar que se desequilibre el sector externo es frenar el alza de los costos internos, aun a costa de medidas desesperadas. Aunque la razón aparente de la restricción monetaria es el deseo de reprimir la inflación de costos como tal, la razón verdadera y subyacente es evitar que se desequilibre el sector externo. El tema será tratado en detalle en la última parte del libro. Sumar aclaración.

real y las divisas se confunden de manera legítima por ser convertibles entre sí, en el nivel macroeconómico es por completo necesario mantener mentalmente separados los conceptos, ya que se trata de tres variables económicas diferentes que se interrelacionan de modo muy complejo. En cada instante, el país dispone de cierto capital monetario dado por los billetes en poder del público y por los depósitos bancarios. En condiciones normales, este capital monetario se adecúa al capital real, asegurando la plena utilización de los recursos productivos. Pero, cuando la provisión de divisas se torna insuficiente para satisfacer las necesidades de la estructura productiva ocupada a pleno, el capital monetario desciende hasta adecuarse a la disponibilidad de divisas.

Aunque este descenso es percibido con respecto a los procesos productivos como una insuficiencia de capital para la evolución y para la inversión, en realidad se trata de una pseudoinsuficiencia de capital, impuesta deliberadamente por las autoridades económicas para crear condiciones recesivas y adecuar así el nivel de actividad económica al estrangulamiento en el sector externo.

El modelo en el cual el capital monetario está limitado por la capacidad productiva es el clásico. El modelo en el cual está limitado por el cuello de botella en el sector externo es el de limitación externa. Según vimos, estos modelos se diferencian tanto por las distintas interrelaciones entre las variables económicas cuanto por las diversas prioridades de política económica. En particular, en el primero la insuficiencia de capital monetario, cuando aparece, es de naturaleza real. En el segundo, en cambio, la insuficiencia de capital que perciben los sectores productivos es aparente: se trata de una pseudoinsuficiencia que constituye al reflejo del desequilibrio del sector externo y, por lo tanto, se puede subsanar de modo indirecto mediante una política de balanza de pagos.

## **2. El papel de los capitales extranjeros en las diferentes estructuras productivas**

Para referirnos al papel del capital extranjero debemos distinguir dos casos: el de los países verdaderamente subdesarrollados y el de los países más avanzados, con EDP.

En los países verdaderamente subdesarrollados una gran parte de la población vive en el límite de subsistencia. El ingreso es, en general, muy bajo y, consecuentemente, la capacidad de ahorro también es reducida. En la bibliografía económica esta condición recibe el nombre de círculo vicioso de la pobreza: una pobreza tan pronunciada que impide acumular capitales suficientes para crecer y salir de ella. Por no haber surgido todavía el sector industrial y por el subconsumo en el cual está sumida la población, todavía no hay problemas de balanza de pagos. Lo que falta son los capitales de inversión propiamente dichos.

Para remediar esta situación, los países subdesarrollados apelan a la ayuda de los capitales extranjeros. Dado que dichos capitales permiten aprovechar recursos inexplorados y mano de obra ociosa, pueden crear un incremento del ingreso mucho

mayor que la utilidad que extraen los inversores. Aparece aquí una idea de beneficio mutuo: los países subdesarrollados ven posibilitado su crecimiento al precio de ceder cierta parte de sus frutos a los proveedores de capital. De allí el peso que se les da a las condiciones que atraen el capital y la continua reiteración de la importancia de la estabilidad y la confianza, como principales factores del genuino desarrollo.

A pesar de esto, el desarrollo basado en la afluencia de capitales extranjeros suele contar con la oposición de las corrientes nacional-populistas que, además de subestimar con frecuencia el efecto beneficioso de los capitales sobre el ingreso y sobrestimar las utilidades que extraen los inversores, parte de la base –desgraciadamente, a menudo con fundamento– de que la retribución a los capitales extranjeros no se limita a los intereses y dividendos, sino que implica también la cesión de la soberanía y la pérdida de la autodeterminación del país.

Esta posición es acerbamente criticada por los partidarios de la afluencia de los capitales extranjeros, que la califican de irresponsable y demagógica. Consideran que las posturas nacionalistas no hacen más que profundizar la desconfianza y obstaculizar la captación de capitales, ya de por sí dificultada por la inestabilidad política y financiera de los países subdesarrollados.

Este esquema de controversia se aplica, por contagio, en las EPD que ya dejaron la etapa del subdesarrollo y donde, más que insuficiencia de capital, existe el problema de insuficiencia de divisas impuesta por el estrangulamiento en el sector externo.

A diferencia del ahorro nacional, el capital extranjero en principio puede resolver también esta pseudoinsuficiencia de capital. Al ingresar en el país, lo hace en forma de divisas. Por lo tanto, además de suplir la eventual necesidad de capital de inversión, tiene la capacidad de proveer divisas y solucionar así el problema de balanza de pagos.

Veámoslo nuevamente. La escasez de capital de los países subdesarrollados proviene verdaderamente de una insuficiencia de ahorro. Un problema de este tipo puede ser resuelto en forma indistinta por un incremento del ahorro interno –mejora en mecanismos movilizados de capitales o bien sacrificio popular logrado mediante la disminución de los salarios o el aumento de los impuestos, etc.– o, en su defecto, por el capital extranjero.

El problema de las EPD que se enfrentan con la crisis externa es de otro tipo. Aquí no se trata de una insuficiencia de ahorro, sino de una insuficiencia específica de divisas. Aunque se mejorasen los mecanismos movilizados de capitales o se impusiere un sacrificio a la población, el problema no quedaría resuelto.

La pseudoinsuficiencia de capital sería resuelta, en cambio, mediante una acción específica tendiente a disminuir la necesidad de importaciones y a incrementar las exportaciones, o sea, mediante una política capaz de corregir la tendencia a los desequilibrios externos, característica de las EPD.

Otra forma de resolver el problema –por lo menos en apariencia– consiste en promover la afluencia de los capitales extranjeros. A diferencia del ahorro interno, que suple únicamente las necesidades de capital, los capitales extranjeros cumplen un doble rol: el de capitales propiamente dichos y el de divisas. Es este segundo rol el que permite

subsanan la insuficiencia de divisas y la consecuente pseudoinsuficiencia de capital.

Las políticas tradicionales inspiradas en la doctrina del FMI anteponen siempre el objetivo de “confianza” a los demás objetivos de política económica, en especial a la acción sostenida sobre las importaciones y exportaciones. Parten de la base de que esta acción es innecesaria, ya que los capitales extranjeros proveerían una solución mucho más simple y fácil que, además, no incluye a las presuntas “ineficiencias” implícitas en una acción directa sobre la balanza de pagos.

De este modo, se confunde el verdadero papel de la confianza, que es inducir a inversiones, con “confianza” como instrumento de equilibrio externo. La convicción de que esa “confianza” es suficiente para el despegue y la opción en favor de una atracción de capitales extranjeros, en desmedro de una acción específica sobre las importaciones y exportaciones, descansa en una premisa implícita, nunca enunciada claramente y por lo tanto nunca analizada, según la cual las divisas que provee el ingreso de los capitales extranjeros pueden subsanar en forma permanente los déficits de la balanza de pagos, que surgen de la divergencia entre la creciente necesidad de divisas que trae el desarrollo industrial para el mercado interno y la capacidad del sector exportador primario de generarlas.

La creencia en la viabilidad intrínseca del procedimiento es tan profunda que la comparten incluso la mayoría de los adversarios de las políticas de atracción de capitales extranjeros. Su oposición a estos se basa generalmente en consideraciones de orden político o distributivo. Objetan la pérdida de la soberanía del país sobre sus actividades esenciales y la excesiva explotación de la riqueza nacional a expensas del pueblo que originarían los capitales en cuestión. Lo que casi nunca cuestionan es la capacidad de estos para asegurar efectivamente el desarrollo económico.

Sin embargo, y en forma independiente de la creencia en la conveniencia o inconveniencia política de los capitales extranjeros, el esquema no funciona. La premisa, no enunciada pero indispensable para su funcionamiento, referente a la posibilidad de mantener el equilibrio permanente de la balanza de pagos mediante los ingresos de capitales, no se cumple con los EPD. El desarrollo industrial exclusivo “hacia adentro”, financiado mediante aportes de capitales extranjeros, lleva forzosamente a una situación explosiva del sector externo, que tarde o temprano desemboca en una crisis de balanza de pagos.

### **3. El carácter dual de los aportes extranjeros: capital y divisas**

Con el fin de evitar las confusiones habituales derivadas del doble uso de la palabra “capital” agruparemos los diferentes tipos de financiación en divisas –créditos extranjeros a corto plazo, créditos a largo plazo e inversiones– bajo la denominación común de aportes de fondos extranjeros o, más brevemente, de aportes extranjeros.

De este modo, podremos poner claramente de manifiesto el carácter dual de dichos aportes: como fuente de capitales, capaces de suplir la falta de ahorro interno, y



como fuente de divisas, capaces de compensar el déficit de la balanza de pagos.

Aquí estamos, otra vez, en presencia de un fabuloso punto ciego de la doctrina tradicional, que impide percibir la diferencia entre estas dos funciones del capital. El origen de la confusión es el mismo: el dogma del equilibrio externo automático. Si no hay problemas en la balanza de pagos, existen siempre divisas suficientes que pueden ser compradas o vendidas a cambio del dinero nacional y no existe la insuficiencia de divisas.

Aunque esto parece increíble, en la teoría tradicional ni siquiera existe el concepto de divisas. Cuando aparece en los libros de texto, lo hace infiltrado de contrabando desde el mundo de los hombres prácticos, que a través de su percepción cotidiana ven claramente la diferencia entre el dinero nacional que fabrica el Banco Central y las divisas que es necesario ganar o conseguir.

La historia de esta confusión entre el dinero y las divisas data de los tiempos del patrón oro. Después de la Primera Guerra Mundial, los países vencedores al suscribir el tratado de paz con Alemania le impusieron una pesada carga de reparaciones. La idea era cargar con altos impuestos al pueblo alemán y obligarlo a que compensara a los demás países por las pérdidas que les había ocasionado la guerra. Sin embargo, en la ceguera doctrinaria que impedía distinguir el dinero nacional de las divisas, nadie se había percatado de que extraer el ingreso al pueblo de un país todavía no significaba poder transferirlo al exterior, ya que ese país podía no tener divisas suficientes para ello. Se necesitó a Keynes para señalar esta situación. Su famoso artículo *El problema de transferencias alemanas*,<sup>91</sup> cuyas conclusiones sobre las limitaciones de posibilidad de transferir al exterior el dinero alemán resultan obvias para cualquier hombre práctico, todavía hoy se discuten en el plano doctrinario.

Una situación similar se repitió en las EPD. A pesar de la continua necesidad de los aportes extranjeros para cubrir el déficit externo, esta necesidad siempre fue justificada en términos de “insuficiencia de capital”.

Uno de los pocos autores que percibieron la diferencia fue Nicholas Kador. En 1959 escribió:<sup>92</sup>

“Estas estimaciones contradicen la opinión, frecuentemente expresada, de que Chile, por su misma pobreza, no es capaz de generar los ahorros suficientes para lograr una tasa acelerada de formación de capital ...La necesidad de la ayuda económica externa no se origina en la insuficiente capacidad de ahorro, sino en la mayor demanda de importaciones que va asociada a los cambios en la estructura del gasto nacional”.

Pero la percepción “oficial” de este fenómeno por una parte acreditada de la

---

91 *Ensayos sobre teoría del comercio internacional*, México, Fondo de Cultura Económica, 1953.

92 *Problemas económicos de Chile*, Trimestre Económico, abril-junio de 1959, N° 102.

comunidad académica nació recién con la escuela de doble brecha de Chenery.<sup>93</sup>

Una versión muy clara de la idea puede encontrarse en el trabajo preparado por un conjunto de expertos de CIAP en 1968. De acuerdo con la introducción, el trabajo se basa en el supuesto de que “existe un factor limitante, y este consiste en que la capacidad del país para obtener recursos del exterior no aumenta en la magnitud que sería necesaria ... De acuerdo con los modelos convencionales del ingreso nacional, la brecha externa es equivalente a la insuficiencia del ahorro interno. Esta igualdad, que es de carácter funcional y para magnitudes realizadas, es decir, para períodos considerables expost, siempre es válida... Sin embargo, debido a los trabajos de Chenery y Strout, se ha generalizado el concepto de la existencia de dos brechas que ex-ante no tienen por qué ser exactamente iguales...). Así, un país, por ejemplo, puede tener ahorro potencial suficiente para financiar las inversiones requeridas para lograr una cierta tasa de desarrollo.

No obstante ello, la estructura económica del país puede ser de tal naturaleza que no sea capaz de generar las divisas necesarias para procurarse los bienes importados que requieren estas inversiones, ni tampoco está en condiciones de sustituir por la producción interna aquellos bienes de capital que son necesarios para materializarlas”.

Más adelante se refiere a la importancia de este planteo diciendo que, gracias al diagnóstico correcto de la limitación:

“Existe la posibilidad de revisar los objetivos de política y los instrumentos que van a aplicarse para lograrla. Por ejemplo, si parece que no hay ninguna posibilidad de cubrir una brecha determinada, es posible fijar una tasa de crecimiento más modesta o, si la brecha es principalmente del comercio exterior, adoptar políticas que lleven a incrementar en forma más acelerada la exportación o a sustituir en forma más efectiva las importaciones”.<sup>94</sup>

Veamos cómo juega este concepto dual, analizando primero el caso de los aportes extranjeros que, o bien se destinan a la importación de equipos, o llegan directamente en forma de equipos importados. Estos aportes cumplen dos funciones: proporcionan al que los recibe el capital de inversión necesario para adquirir los equipos en cuestión, y al mismo tiempo permiten ir aliviando la eventual necesidad de divisas del país que hubiese originado su importación.

Supongamos la instalación de una fábrica de automóviles que se basa en equipos importados. Aquí pueden existir dos problemas. Por un lado, puede darse una

---

93 El primer trabajo ha sido *Foreign Assistance and Economic Development*, de Hollis B. Chenery y Alan Strout; preliminar, diciembre de 1963; definitivo, *The American Economic Review*, septiembre de 1966. Un poco antes, en mayo de 1963 y en forma totalmente independiente, hice un planteo similar en *El Fondo Monetario Internacional y los países subdesarrollados*, editado en Buenos Aires por el Movimiento Soluciones Económicas, planteo que aparece en todos mis trabajos posteriores.

94 *La brecha externa de América Latina*, CIAP, 1968.

insuficiencia de capital en moneda nacional por parte de la empresa para adquirir los equipos, lo cual se manifestaría igualmente en el caso de equipos nacionales. Por el otro, está la insuficiencia de divisas para financiar su importación. Los aportes extranjeros resuelven los dos problemas a la vez.

Pero en un proceso de desarrollo industrial únicamente una parte del crecimiento de las necesidades de divisas se origina en las erogaciones que ocasiona la importación de equipos. La parte más importante corresponde al incremento de importaciones de materias primas, bienes intermedios, combustibles, etc., que trae el crecimiento industrial en general y, en particular, el uso de los equipos que se están importando. Los aportes extranjeros del tipo que acabamos de ver, destinados a la importación de equipos, ya llegan sujetos a un gasto prefijado de divisas y no dejan divisas disponibles para cubrir esta segunda parte del déficit externo, derivado del incremento de la necesidad de insumos importados.

Así, en el caso de la fábrica de automóviles las necesidades de divisas no terminan con los equipos importados. Las fábricas de automóviles utilizan componentes y materias primas que también será necesario importar. Si el volumen de los aportes extranjeros es exactamente el suficiente para los equipos, no quedan divisas para cubrir la importación de insumos.

Con el fin de financiar los incrementos de importación de insumos, el país puede recurrir a los créditos de los proveedores extranjeros, pero estos –en materia de insumos– los dan a plazos muy cortos. El verdadero financiamiento se opera por vía indirecta, mediante aportes del segundo tipo, destinados a cubrir los gastos internos.

Junto con la fábrica de automóviles habrá que financiar inversiones puramente locales, tales como edificios, caminos, supermercados, maquinaria producida internamente o los gastos de evolución de la empresa. Las erogaciones en cuestión no utilizan divisas y, por lo tanto, podrían financiarse con créditos o capitales internos. Pero, si este financiamiento no se consigue, los empresarios recurren a aportes externos. Las divisas se negocian en el mercado de cambios, y las inversiones y los gastos se hacen en la moneda local, que se obtiene a cambio de ellas. Las divisas, mientras tanto, son compradas por los importadores o por individuos o empresas (entre ellas, nuestra fábrica de automóviles) que las necesitan para solventar sus importaciones y otras operaciones corrientes con el exterior, tales como remesas de utilidades, pago de las deudas y sus intereses, etc.

Aquí nuevamente los aportes de los fondos extranjeros cumplen un doble papel. El primero consiste en financiar las erogaciones locales, supliendo lo que se percibe en el mercado como la falta de capitales en moneda nacional. El segundo, en financiar al mismo tiempo los gastos corrientes del país en divisas. A diferencia del caso de la inversión directa en equipos, donde los aportes extranjeros ya venían sujetos a un gasto específico de divisas, aquí su gasto puede llegar a ser totalmente independiente de la inversión primitiva que motivó la entrada de los aportes extranjeros. Así, las necesidades de divisas que ocasionan las fábricas de automóviles pueden financiarse mediante aportes que ingresaron para posibilitar una inversión en supermercados o en caminos.

Gracias a esta vía indirecta, los aportes extranjeros destinados al financiamiento

de las operaciones en moneda nacional ayudan a subsanar el déficit externo que caracteriza a las EPD.

Las inversiones internas que se promueven suelen ser meras excusas para conseguir divisas, tal como sucede con muchos de los proyectos de infraestructura, cuyo objetivo principal es la obtención de los créditos de los organismos internacionales. El ejemplo está dado por las escuelas y obras educativas financiadas con fondos de la Alianza para el Progreso, etc. Aunque dichos créditos se otorgan para proyectos específicos y se invierte gran cantidad de energías para verificar su utilización correcta, el problema es secundario, ya que su uso principal, aunque indirecto, es cubrir las necesidades de la balanza de pagos.

En otros casos ni siquiera se hacen inversiones productivas y los aportes se destinan a la ampliación del capital de evolución de las empresas. Ya dije que la restricción monetaria y crediticia que suele aplicarse cuando existen problemas de balanza de pagos no solo tiene por objeto impedir la salida de divisas sino también forzar a las empresas a que financien sus inversiones e incluso sus gastos de evolución con créditos extranjeros y, de este modo, provean indirectamente de divisas al país. La verdadera utilidad de los aportes, cuyo presunto destino es financiar los stocks de las empresas o la venta a plazo de las propiedades horizontales, de los automóviles o de los artículos para el hogar, reside, pues, en que permiten que el país siga importando materias primas necesarias para mantener su nivel de actividad.

A diferencia de los créditos para bienes de capital, que en general son a mediano o largo plazo, aquí se trata de créditos a muy corto plazo, en general no mayor a seis meses, renovables en forma continua. De esta manera, los inversores extranjeros conservan el control sobre el dinero prestado y pueden retirarlo a la primera señal de peligro.

Corresponde destacar que la financiación del sector externo que se consigue por medio de los aportes extranjeros sería imposible sobre la base de los ahorros nacionales. De allí que, a pesar de invocar la necesidad de ahorros, los países con EPD en la práctica descuidan los mecanismos movilizados de estos ahorros e incluso, en períodos de aguda escasez de divisas, los traban deliberadamente con el objeto de obligar a las empresas a recurrir a los aportes extranjeros.

El resultado son dos operaciones simultáneas, englobadas en una; todo sucede tal como si el inversor prestara los fondos al Banco Central y este emitiera sobre la base de estos fondos, efectuando el préstamo local. El desdoblamiento mental de la operación permite visualizar la independencia de ambos destinos. Por un lado, una inversión interna y, por el otro, un préstamo al país para reforzar la balanza de pagos.

Aunque los aportes son aprovechados también en su primer rol de capitales de inversión, desde el punto de vista global su utilización interna es menos importante. Lo que más interesa es el hecho de que ofrecen indirectamente divisas para subsanar el déficit externo. Si este déficit no existiera, los capitales faltantes podrían haber nacido de la expansión del crédito bancario, hasta llevar la disponibilidad monetaria al nivel adecuado a los requerimientos de la capacidad productiva instalada. Posteriormente –

según veremos en detalle en el capítulo 13 [ver original]- la movilización a pleno de dicha capacidad productiva eliminaría las deformaciones existentes en el proceso de formación de capital y normalizaría su provisión.

El caso típico está dado por la financiación del presupuesto mediante préstamos externos, permitido aun dentro del enfoque ortodoxo. Aquí no se trata realmente de financiar el presupuesto, el cual, desde el punto de vista interno, podría ser financiado con la expansión monetaria interna, sino de dar el respaldo necesario de divisas para financiar los efectos sobre el sector externo de la expansión económica que provoca el déficit. De modo que los créditos externos no financian el déficit del presupuesto; en realidad financian las crecientes necesidades de divisas que provee la movilización de la economía, producida debido al financiamiento expansivo de este déficit.

El análisis anterior explica la importancia que se otorga a los capitales extranjeros, totalmente desproporcionada con respecto a la reducida gravitación en las inversiones que se efectúan en el país. Pero los montos que pueden resultar reducidos considerando la inversión se vuelven muy importantes para la balanza de pagos.

#### **4. La no viabilidad del desarrollo sustitutivo financiado por los aportes extranjeros**

La distinción entre el papel de los capitales y el de las divisas de los aportes extranjeros es indispensable para comprender las limitaciones de dichos aportes como herramientas del desarrollo.

Cuando los aportes extranjeros cubren las necesidades de capitales, sin que exista el problema externo, el crecimiento puede seguir por tiempo indefinido. La única condición es que la inversión de estos capitales sea lo suficientemente productiva para proveer un crecimiento del producto mayor que su costo en función de intereses y dividendos. En este sentido, la situación es similar al endeudamiento "sano" de una empresa, que se produce cuando los créditos o capitales se utilizan en forma suficientemente productiva como para pagar el costo de los servicios financieros y dejar beneficios excedentes.

Si en algún momento la afluencia de capitales se interrumpe, lo peor que le puede suceder al país es que su crecimiento se reduzca a la capacidad que provee el ahorro nacional. Una fábrica de automóviles, instalada sobre la base de capitales, a lo sumo tendrá que frenar su expansión futura, pero no se verá forzada a disminuir la producción.

Una situación completamente distinta ocurre cuando los aportes extranjeros se utilizan para cubrir el déficit del sector externo en una EPD. En este caso resultan necesarios no solo para hacer crecer la economía, sino incluso para mantener su funcionamiento a pleno. Mientras afluyen, la economía funciona a pleno y crece. Pero, dado que las inversiones se realizan fundamentalmente en el sector industrial que trabaja para el consumo interno, su afluencia no incrementa la capacidad exportadora.

Sigue aumentando así el déficit potencial del sector externo, y para ir cubriéndolo se necesitan aportes nuevos y cada vez mayores del exterior. Estos, a su vez, a medida que ingresan generan cargas financieras –intereses y dividendos– también en divisas. Para financiarlas aumenta aún más la necesidad de nuevos aportes. Todo el esquema funciona en el sentido de una progresión geométrica de carácter explosivo, que a un plazo más o menos breve desemboca en un colapso.

Al interrumpirse la entrada de nuevos aportes, las fábricas de automóviles del ejemplo anterior no solo dejan de crecer, sino que, junto con otras fábricas del país, se ven forzadas a reducir su producción por debajo de la que sería obtenible con la capacidad productiva ya instalada.

Para ver en detalle el proceso volvamos al ejemplo de un país con una capacidad productiva interna equivalente a 20.000 millones de dólares, con 2.000 millones de dólares de exportaciones, un coeficiente de gasto de divisas igual a 10% –lo cual significa también 2.000 millones de gastos en importaciones y servicios– y un 6% de crecimiento anual.

Con el fin de analizar el fenómeno en la forma más simplificada posible, supongamos primero –después eliminaremos esta suposición– el caso extremo de una política sustitutiva que ya llegó al agotamiento de las posibilidades de reducción del coeficiente del gasto de divisas. En otras palabras, supongamos que dicho coeficiente ya alcanzó su mínimo valor posible. Habrá una cierta sustitución, pero se verá contrarrestada por incrementos de importaciones originadas por la aparición de nuevos productos, a raíz del progreso tecnológico. Supongamos, además, que las posibilidades de exportaciones primarias también están agotadas y, por último, que el país en cuestión ya agotó sus reservas y para poder continuar su crecimiento debe cubrir el déficit externo con los aportes extranjeros. Este déficit es de 120 millones de dólares en el primer año, de 247,2 millones de dólares en el segundo, de 382 millones de dólares en el tercero, y así sucesivamente. De seguir el ritmo de crecimiento postulado del 6%, al cabo de 10 años el déficit externo anual llegará a 1.581,6 millones de dólares.

Pero estas cifras solo indican el déficit externo originado en las necesidades de la estructura productiva. Para que continúe el desarrollo, este déficit –que podemos llamar estructural– debe ser cubierto por las divisas que proveen los aportes extranjeros. A medida que estos afluyen, el déficit original se ve acrecentado por las cargas financieras, intereses y dividendos que generan dichos aportes. El déficit total se compone, por lo tanto, del déficit estructural y de las cargas financieras que surgen a raíz de cubrirse este déficit original con los préstamos o inversiones extranjeras. Este déficit más grande exige nuevos y mayores aportes para ser compensado, con lo cual aumenta aún más, y así sucesivamente, según una progresión rápidamente creciente.

Para que el proceso pueda seguir, se necesitan continuos aportes nuevos. Por cada momento de alivio que estos ofrecen, se paga el precio del agravamiento del problema inicial. Por un lado, el crecimiento económico que se opera en el ínterin acrecienta el déficit estructural; por el otro, los sucesivos aportes incrementan el endeudamiento acumulado y, con él, el déficit financiero. De modo que la entrada

permanente de aportes nuevos ya no basta; hace falta, además, que el volumen de los fondos que ingresan crezca a un ritmo suficiente para compensar el aumento del déficit.

CUADRO 1

| Año | Déficit externo estructural | Monto acumulado del endeudamiento | Carga financiera | Nuevos aportes extranjeros al final del período |
|-----|-----------------------------|-----------------------------------|------------------|-------------------------------------------------|
| 1   | 120,0                       | 120,0                             | 12,0             | 132,0                                           |
| 2   | 247,2                       | 379,2                             | 37,9             | 285,1                                           |
| 3   | 382,0                       | 799,1                             | 79,9             | 461,9                                           |
| 4   | 524,9                       | 1403,9                            | 140,4            | 665,3                                           |
| 5   | 676,4                       | 2220,7                            | 222,1            | 898,5                                           |
| 6   | 837,0                       | 3279,8                            | 328,0            | 1165,0                                          |
| 7   | 1007,2                      | 4614,9                            | 461,5            | 1468,7                                          |
| 8   | 1187,6                      | 6264,0                            | 826,4            | 1814,0                                          |
| 9   | 1378,9                      | 8269,3                            | 826,9            | 2205,8                                          |
| 10  | 1581,6                      | 10.677,8                          | 1067,8           | 2649,4                                          |

Con el propósito de visualizar el carácter explosivo del proceso, he confeccionado un cuadro que indica la evolución del país en cuestión durante 10 años.

La primera columna indica la evolución del déficit estructural originado en el crecimiento económico del 6% anual, en la hipótesis de exportaciones y del coeficiente del gasto de divisas constantes. Estas cifras son independientes de las cargas financieras que originan los aportes.

La segunda columna muestra el endeudamiento acumulado, en el cual quedan englobados los créditos y las inversiones. Este endeudamiento es igual a la suma de todos los aportes que se habían efectuado hasta el año en curso, más el déficit estructural propio del año.

En la tercera columna figuran las cargas financieras, que se han supuesto iguales al 10% del endeudamiento acumulado.

Finalmente, la cuarta columna señala el déficit total que surge de la suma de las columnas 1 y 3 y, por lo tanto, el volumen de nuevos aportes anuales que se necesitan para mantener el proceso en marcha.

El cuadro nos muestra cómo el reducido déficit inicial de 120 millones de dólares anuales se transforma, al cabo de cinco años, en 898,5 millones, dando lugar a un endeudamiento de 2.220,7 millones. Al cabo de 10 años nos encontramos con un déficit anual de 2.649,4 millones de dólares y con un endeudamiento de 10.677,8 millones.

El cálculo es puramente ilustrativo. En la práctica, el proceso es demasiado

inestable para que pueda durar 10 años. El crecimiento geométrico del endeudamiento lleva muy rápidamente a una situación en la cual la afluencia de nuevos aportes resulta insuficiente para compensar el déficit. Basta con que se produzca la disminución – incluso transitoria– del ingreso de nuevos fondos para generar una reacción en cadena que provoca la quiebra de todo el sistema.

## 5. ¿Es posible viabilizar el proceso?

Muchas veces se cree que los efectos anteriores se evitarían de lograrse un clima de incentivos y confianza, que asegurara la reinversión de intereses y utilidades. Una mayor reinversión prolonga el proceso, pero no evita el colapso. Los actos de reinversión nunca son automáticos, sino que obedecen, en cada momento, a una decisión expresa del inversor y no se dan en todos los casos. El hecho de que se hagan en determinado momento no asegura su repetición futura, ya que la decisión está motivada en cada instante por la evaluación de la situación y de las perspectivas. Por otra parte, las reinversiones, aun cuando se produzcan, tampoco son gratuitas. A su vez, generan cargas, acrecientan el endeudamiento acumulativo y, por lo tanto, el futuro déficit financiero.

En realidad, el efecto de las reinversiones desde el punto de vista de la balanza de pagos es el mismo que el de los nuevos aportes de fondos extranjeros: cubrir el déficit momentáneo, a costa de incrementar el endeudamiento y el déficit futuros. La única ventaja de las reinversiones con respecto a los nuevos aportes consiste en que las primeras corresponden a operaciones para las cuales la decisión inicial de radicación en el país ya ha sido tomada y, por consiguiente, resulta más fácil lograr que se produzcan.

Aun suponiendo que durante cierto período se logre una reinversión total de los intereses y dividendos, esta a lo sumo permitirá compensar el déficit financiero. Dejará sin cubrir, en cambio, el déficit estructural, que aumenta a medida que crece la economía, tal como lo indica la columna 1 del Cuadro I. Tarde o temprano se llegará al punto en el cual los aportes nuevos no alcanzarán a cubrir dicho déficit estructural; en ese momento tendrá lugar la ruptura de confianza, con la correspondiente retracción de los préstamos, de las nuevas inversiones y de las reinversiones, poniéndose en descubierto todo el endeudamiento. En la práctica, la reinversión nunca es total: con ello, este momento de ruptura, que ocurre cuando el total remitido supera los nuevos aportes, sobreviene más rápidamente.

Según otra tesis, se podría “viabilizar” el desarrollo basado en aportes extranjeros destinándolos a actividades sustitutivas de importación. La hipótesis que utilizamos, en virtud de la cual el proceso sustitutivo de importaciones está terminado, constituye una simplificación. Abandonémosla ahora y tomemos en cuenta que el endeudamiento podría ser acompañado por la generación indirecta de divisas por medio de la sustitución de importaciones. Pero todo el problema del déficit crónico de la balanza de pagos se debe a que, cuando el proceso de sustitución alcanza cierta profundidad, se hace cada



vez más lento y no llega a reducir el coeficiente de importaciones con la velocidad con la que crece el producto. Con mayor razón, es difícil que cubra, además, los intereses y dividendos generados por los aportes.

No olvidemos que, como primera medida, el crecimiento del producto exige que crezca al mismo ritmo la producción interna de materias primas, combustibles y otros insumos en los que ya se ha logrado el autoabastecimiento. Es imprescindible, pues, un considerable esfuerzo de inversión en los rubros básicos de la economía, solo para evitar que vuelvan a importarse los productos ya sustituidos. Este paso es anterior a las inversiones sustitutivas propiamente dichas, las cuales, para reducir el coeficiente del gasto de divisas, deben canalizarse hacia los rubros donde el autoabastecimiento todavía no ha sido logrado.

En teoría, es posible una canalización enérgica de los aportes extranjeros hacia los rubros sustitutivos, postergándose la incorporación de nuevos productos al consumo interno. Ello posibilitaría una reducción neta del coeficiente del gasto de divisas y un impulso al desarrollo, financiado por capitales extranjeros.

La tesis resulta atractiva y refleja el pensamiento de la corriente desarrollista o frigerista en la Argentina. Dejando de lado el eventual problema de la eficiencia de asignación de recursos –que discutiremos en el capítulo dedicado a las políticas de importación [ver original]– a la larga el procedimiento no resiste, ya que existen límites a la reducción del coeficiente de importaciones. Podría ser viable mientras hubiera importantes rubros para sustituir, pero incluso en este caso lo sería nada más que teóricamente. En la práctica, la atracción de aportes extranjeros no se opera en el vacío, sino dentro de un marco ideológico, político e institucional influido por las doctrinas del Fondo. El espíritu librecambista hace que los préstamos, en lugar de canalizarse a los rubros clave, potencialmente generadores de divisas, se despilfarren, y se produzcan gastos que de ninguna manera se hubiesen hecho si estas divisas no estuviesen disponibles.

De modo que en la práctica los aportes llegan envueltos en un paquete ideológico, en virtud del cual las cosas suceden exactamente en forma inversa a la postulada, y los mecanismos políticos, institucionales y psicológicos, presentes en los países destinatarios de los capitales extranjeros, actúan de modo tal que, cuando ingresan capitales, el coeficiente de gastos de divisas en lugar de bajar se incrementa.

## 15. LOS FALSOS DILEMAS

### 1. El falso dilema entre el agro y la industria

En la introducción, al referirme al debate económico en Argentina, había dicho que se lo puede resumir en seis falsos dilemas que dividen la opinión pública del país. La falsedad de estos dilemas quedó demostrada de manera indirecta mediante todo el análisis de la EPD que hice hasta ahora. Sin embargo, la importancia política del tema hace aconsejable explicitar más dicha demostración.

Comenzando con el dilema agro-industria, este puede ser planteado de dos maneras diferentes: desde el punto de vista del conflicto de incentivos necesarios para estimular las inversiones en los dos sectores, o bien desde el punto de vista del conflicto con la eficiencia de asignación de recursos que suscitarían las inversiones en el sector industrial.

El primer planteo se basa –correctamente, como ya vimos– en que el aumento de la producción agropecuaria requiere mayores incentivos para la inversión. De allí pasa a identificar estos mayores incentivos con mayores precios agropecuarios, o sea, implícitamente, con la disminución de los salarios reales. Puesto que la reducción de los salarios hace bajar la demanda de los bienes industriales y frena el crecimiento industrial, quedaría planteado el dilema entre los altos salarios reales y el crecimiento del sector industrial sin un correspondiente crecimiento agropecuario –lo cual determinaría forzosamente una limitación externa– y un mayor crecimiento agropecuario, a costa del crecimiento industrial.

Aquí reside la falacia del planteo, ya que se identifican los mayores incentivos a la inversión agropecuaria con mayores ingresos para el agro. Vimos que para aumentar dichos incentivos no es necesario aumentar todo el ingreso; basta incrementar el ingreso marginal correspondiente a los aumentos de producción.

El dilema entre el agro y la industria es real únicamente si la actual estructura impositiva del país es aceptada como un dato inmutable. Pero si tomamos en cuenta que la distribución de los impuestos y la forma en que se aplican no dependen de ninguna ley natural y que dichos impuestos son medidas de acción gubernamental, elaboradas por los hombres de acuerdo con ciertos objetivos y modificables cuando estos objetivos cambian, desaparece todo el dilema. Ya vimos que un manejo adecuado de los instrumentos impositivos elimina el conflicto entre los incentivos en los dos sectores y permite desarrollar el agro de modo compatible con el crecimiento de salarios reales y el crecimiento industrial.

Pero, aun eliminando el dilema desde el punto de vista de los incentivos, queda el segundo planteo, que se refiere al conflicto, aparentemente implícito, en el crecimiento industrial, con la eficiencia de asignación de recursos. Se parte de la base de que, como los recursos del país son limitados, deben canalizarse hacia las actividades relativamente más productivas. Puesto que el agro tiene ventajas comparativas con respecto a la industria, parecería mucho más racional desarrollar el agro, lo cual restaría recursos para el crecimiento industrial.

El dilema así planteado sería real si los recursos del país ya fueran aprovechados en su totalidad, o sea, si efectivamente el desarrollo agropecuario fuese limitado por la disponibilidad de los recursos reales. Pero, como vengo insistiendo en este libro, el problema del país no reside en la insuficiencia de recursos, sino en su crónica subutilización, debido a la limitación externa. Puesto que existen recursos libres, no hay una competencia real por ellos, ni razones que impidan desarrollar los dos sectores simultáneamente.

Es importante subrayar que ni siquiera la total utilización de los recursos

haría válido este dilema. En primer lugar, siempre se hallan presentes las limitaciones potenciales a la demanda mundial de los productos agropecuarios. Pero aun sin ellas, y suponiendo que razones institucionales y limitaciones naturales de recursos determinen incentivos adecuados a la inversión agropecuaria, el agro crecería siempre con menos rapidez que el crecimiento potencial obtenible con todo el ahorro que puede generar el país. Además –y esto es de suma importancia– el agro tampoco puede absorber toda la mano de obra existente. El empleo de la tecnología moderna exige una densidad cada vez menor de mano de obra por unidad de producción agropecuaria. La creciente capitalización del agro libera mano de obra o por lo menos impide su absorción adicional. Es necesario, entonces, ofrecer a aquella una ocupación alternativa. En consecuencia, aun suponiendo una política que persiguiera como objetivo maximizar en forma inmediata la eficiencia de asignación de recursos e incluso restablecida la plena utilización de capital y tierra, igualmente habría que seguir efectuando fuertes inversiones en la industria.

## **2. El falso dilema entre las exportaciones industriales y la sustitución de importaciones**

Tal como en el dilema anterior, se pueden hacer aquí dos planteos. El primero se refiere a la aparente antinomia entre la elevación de los costos industriales –provocada por cada sustitución nueva en el nivel de materias primas y de bienes de capital– y las posibilidades exportadoras industriales. Pero, como ya lo aclaré, tal dilema es válido únicamente dentro un contexto cambiario que identifica el tipo de cambio con los costos del sector agropecuario. Abandonando este prejuicio intelectual y admitiendo que los tipos de cambio pueden y deben adecuarse a las paridades reales que surgen de la estructura productiva, el dilema desaparece por completo.

El segundo planteo se refiere otra vez a la eficiencia de asignación de recursos. También aquí, si se considera que los recursos son limitados, convendría asignarlos a las actividades más productivas. Puesto que no hay posibilidad de canalizar todo el ahorro potencial hacia el sector agropecuario parecería necesario, por lo menos, canalizarlo hacia los sectores exportadores industriales que, en general, son más productivos.

Este razonamiento presenta una falacia igual a la del planteo similar del dilema agro-industria. Ni los recursos ni el ahorro potencial son aprovechados en su totalidad; por lo tanto, la aparición de las actividades exportadoras industriales no es limitada por la competencia de la industria sustitutiva, sino por la falta de incentivos apropiados para la exportación.

Pero, aun cuando se otorguen estos incentivos, la respuesta nunca podrá ser instantánea. Mientras tanto, debido a la situación dramática del sector externo argentino y la magnitud del efecto de bloqueo que ejercerá durante años sobre la actividad interna, la primera prioridad de la política económica no es maximizar la eficiencia estática de asignación de recursos –tal como lo entienden los clásicos–, sino eliminar la

limitación externa que impide utilizarlos a pleno. Nuevamente, pues, el dilema resulta falso: la urgencia de resolver el problema del sector externo obliga a recurrir a todas las estrategias disponibles para generar divisas, lo cual hace difícil desechar oportunidades de sustitución, aunque sean más costosas que lo deseable.

En consecuencia, por ahora, la promoción del agro, el aumento de exportaciones industriales y el aumento de sustitución de importaciones no son procedimientos alternativos sino en un todo concurrente y configuran en conjunto la política orgánica de balanza de pagos necesaria para eliminar los actuales obstáculos al crecimiento.

Hay, sin embargo, una diferencia con el dilema agro-industria. Ante las posibilidades de inversión en las industrias exportadoras no se plantean los obstáculos institucionales ni las limitaciones naturales que enfrenta el agro. La limitación de demanda es también menor. Por lo tanto, la rapidez potencial de crecimiento del sector exportador industrial no está limitada. Es posible que, a largo plazo, una vez alcanzado un volumen de exportaciones suficiente para eliminar la limitación externa, surja la competencia por los recursos entre la exportación industrial ulterior y la sustitución de importaciones. Para este caso caben todas las consideraciones económicas formuladas en el capítulo 13 [ver original] con respecto a la fijación de la diferencia óptima entre el costo límite a la sustitución y el costo límite a la exportación.

### **3. Falso dilema entre la estabilidad y el crecimiento**

De acuerdo con una imagen muy difundida en los círculos económicos, el crecimiento de los países en desarrollo se vincularía necesariamente con la inflación. Esta imagen es tradicionalmente compartida tanto por los círculos ortodoxos como por la oposición, con la diferencia de que los primeros eligen estabilidad sacrificando el crecimiento, mientras que los segundos optan por el crecimiento tolerando la inflación. Pero lo que no se advierte –salvo entre algunos economistas estructuralistas– es que todo el planteo del dilema es falso.

La experiencia que vincula el desarrollo con las inflaciones se debe a la existencia de inflaciones estructurales. Cuando hay estrangulamientos de oferta originados en que la provisión de determinados rubros no crece al mismo ritmo que el conjunto de la capacidad productiva –fundamentalmente, cuando aparece el estrangulamiento en el sector externo–, el crecimiento de la economía crea una diferencia entre la demanda y la oferta de bienes escasos. Cuanto más rápido pretende ser este crecimiento, mayor se hace esta brecha y más intensa se vuelve la presión inflacionaria que a partir de ella se propaga al resto de la economía. Como vimos, esta presión inflacionaria es la medida recesiva de la cual se vale el mercado para frenar el crecimiento del conjunto de la economía hasta adecuarlo a la velocidad del crecimiento de la oferta en el rubro estrangulado.

Mientras se parta de la premisa según la cual los estrangulamientos de la oferta son irremediables y deben ser considerados como un dato variable, el dilema entre la

estabilidad y el crecimiento es real. Pero basta con advertir que estos estrangulamientos son perfectamente remediabiles mediante políticas adecuadas –que han sido descritas en detalle en este libro– para que el dilema entre la estabilidad y el crecimiento tienda a desaparecer.

Digo “tienda a desaparecer” y no “desaparezca” ya que la antinomia entre la estabilidad y el crecimiento no se origina únicamente en las inflaciones estructurales. Al iniciar el análisis de estas inflaciones, señalé que la línea divisoria neta entre el pleno empleo de los recursos y el subempleo es ficticia y que, antes de llegar al pleno empleo total, aparecen ciertos estrangulamientos de la oferta, a partir de los cuales se origina, precisamente, los fenómenos inflacionarios de índole estructural. Pero incluso en este segundo análisis hay una simplificación: en zonas cercanas al pleno empleo aparece una infinidad de pequeños estrangulamientos de oferta –no muy graves individualmente, pero muy numerosos– que llevan a la elevación de los precios.

Este tipo de inflación, característico de la zona de transición cercana al pleno empleo, se distingue de la inflación estructural propiamente dicha por su carácter difuso y por su escasa intensidad y tiene lugar también en los países industriales; sin embargo, no es muy grave ya que las tasas previsibles son de otro orden de magnitud que las originadas en las inflaciones estructurales propiamente dichas.

Otra razón que dificulta impedir por completo la inflación es que las inflaciones de costos que nacen fundamentalmente como reacción contra las transferencias de ingresos que provocan las inflaciones estructurales responden, además, a la disconformidad de los asalariados con su nivel de remuneraciones –propia de la época y de todos los países– y desarrollan una dinámica propia. Suelen persistir, por lo tanto, aun eliminados los focos estructurales que pudieron haberlas desencadenado. El único modo de frenarlas es una firme política de ingresos. Esta política, aunque nunca fácil de imponer, se ve facilitada por un desarrollo acelerado. Este permite, por un lado, lograr un sustancial crecimiento de los salarios reales; por el otro, crear aceleradamente nuevos puestos de jerarquía en la sociedad, permitiendo el avance de los individuos más capaces y más inquietos. Ambos efectos permiten aflojar las tensiones sociales, haciendo así más viable políticamente un acuerdo social –explícito o implícito– necesario para sostener una política de ingresos y reprimir las inflaciones de costos.

En definitiva, tendríamos la siguiente relación entre las diferentes inflaciones y el desarrollo:

a. Inflaciones estructurales (incluida la cambiaria) eliminables mediante políticas económicas adecuadas, cualquiera fuese el ritmo de desarrollo;

b. Inflaciones de demanda, en general evitables mediante políticas monetarias y fiscales adecuadas. Con una política de crecimiento rápido resulta difícil evitar algunos focos parciales, en la zona de transición entre el subempleo y el pleno empleo. Estos, sin embargo, pueden ser atenuados con las importaciones; además, su gravitación es mucho menor que la de los motores inflacionarios habituales en las EPD;

c. Inflaciones de costos, tanto más fáciles de contener políticamente cuanto más rápido es el desarrollo.

Tendríamos así que el desarrollo acelerado refuerza las inflaciones del tipo b) y facilita la superación de las c). Puesto que estas últimas suelen ser mucho más intensas que las primeras se puede asegurar que, en definitiva, el desarrollo bien manejado –suponiendo políticas adecuadas para limitar los grandes estrangulamientos de oferta, fundamentalmente de divisas– facilita la estabilización.

#### 4. El falso dilema entre lo económico y lo social

Hemos visto que en Argentina la distribución de ingresos se ve afectada:

a. Por las transferencias de ingresos –parcialmente acumulativas– que se producen a favor del sector agropecuario por medio de las periódicas devaluaciones obligadas;

b. Por ocasionales transferencias al sector financiero que se producen en los períodos de estabilización tradicional o en los períodos de atracción de capitales extranjeros.

c. Por la subocupación crónica del aparato productivo y los altos costos resultantes de producción, así como por el lento crecimiento de las actividades industriales de mano de obra intensiva.

Como consecuencia, los salarios reales aumentan con suma lentitud, y en las últimas décadas la participación del sector asalariado en el producto desciende en forma continua.

Esta situación es racionalizada –al extremo de presionar por una política salarial todavía más regresiva– aduciendo que el sacrificio popular es necesario para el crecimiento y por lo tanto, a la larga, beneficiaría también a los que se sacrifican.

También aquí, como en todo el confuso debate económico nacional, se entrelazan íntimamente dos líneas diferentes de argumentación. La primera se refiere a los factores del sector externo y a la necesidad de “sanear” la economía. La segunda, al beneficio presumiblemente derivado de los bajos salarios desde el punto de vista de una mayor acumulación de ahorros y de una mayor capacidad de inversión. La decisión sobre el grado de sacrificio a imponer a una sociedad tiene siempre dos aspectos: uno político y otro económico. Corresponde al ámbito político evaluar qué grado de privaciones puede soportar una sociedad en el presente para conseguir un futuro mejor. Pero a esta decisión debe preceder un análisis económico que, sin prejuzgar sobre la cuestión anterior, demuestre fehacientemente que el sacrificio, si se efectúa, llevará realmente a un futuro mejor.

En Argentina, la discusión pública sobre el grado de saneamiento admisible gira casi exclusivamente alrededor del aspecto social y político de la cuestión; es decir, la sociedad argentina tiende a aceptar como cierto que el sacrificio es económicamente “bueno” y lo rechaza únicamente por razones de sensibilidad social.

En particular, el concepto según el cual el “saneamiento” es intrínsecamente

deseable se halla tan difundido en la sociedad argentina que aun aquellos equipos económicos que procuran “sanear” suavizando el proceso recesivo justifican su actitud moderada en razones de índole social, sin cuestionar la conveniencia económica del proceso recesivo. Incluso los adversarios de las políticas de saneamiento, en lugar de impugnar la sabiduría económica de la política recesionista, se limitan a menudo a sostener que quienes la imponen carecen de sensibilidad social o de visión política.

Sin embargo, y aunque se acepte provisionalmente la validez de la idea clásica sobre la conveniencia del sacrificio, el concepto de saneamiento resulta igualmente inaceptable. Según la teoría clásica, es necesario sacrificarse y disminuir el consumo para disponer de un mayor ahorro y de mayores fondos para la inversión. En otras palabras, se postula la necesidad de abstenerse hoy de consumir, para invertir y consumir más mañana. El concepto de saneamiento constituye una deformación de esta idea. El objeto del saneamiento es dejar de consumir, y al mismo tiempo tampoco invertir. Significa desaprovechar el potencial productivo de la nación, mantener la población inactiva y los equipos sin funcionar y eliminar una parte del aparato productivo.

A diferencia del sacrificio clásico, que tiene por objeto capitalizar el país, en este caso se trata de un sacrificio destructivo, hecho en pos de un ideal, nunca definido ni evaluado, de una economía “normal” y “sana”.

En todo este libro se ha demostrado que no es necesario el sacrificio para estimular el crecimiento agropecuario ni para resolver el problema de balanza de pagos. Se demostró también que la filosofía de saneamiento, lejos de impedir que se repitan las crisis del sector externo, frecuentemente las ha provocado. Además de no depurar ni sanear, llevó a eliminar gran cantidad de empresas, a desnacionalizar otras, a destruir gran parte de la capacidad productiva instalada, provocó miseria y desocupación inútil, y varias veces causó una pérdida de confianza y retrainimiento de las inversiones por muchos años, todo esto sin disminuir la vulnerabilidad externa. Así, el país no solo fue sometido a una terapéutica dolorosa; además –contradiendo la fe en las bondades intrínsecas del sacrificio, tan difundida en la sociedad– resulta difícil imaginar un remedio esencialmente más perjudicial para la economía que el que se aplicó. Por lo tanto, se debe descartar la justificación del sacrificio en función del saneamiento y de las necesidades que plantea el sector externo.

Sin embargo, nos queda todavía por dilucidar el segundo aspecto del problema: hasta qué grado es fructífero el sacrificio popular en el sentido clásico no adulterado, o sea, como estimulante del ahorro.

En general, los sectores más pudientes de la sociedad ahorran una mayor proporción de sus ingresos. En consecuencia, reduciendo el salario real y aumentando las utilidades –vale decir, redistribuyendo en forma regresiva el ingreso global– aumenta el ahorro y, por lo tanto, a la luz de la teoría clásica se acelera también el crecimiento.

Pero esta distribución regresiva de ingresos atenta contra el bienestar inmediato de las más grandes capas de la población, o sea que es perjudicial desde el punto de vista social. Aparece aquí –esta vez planteado de modo correcto– el famoso dilema entre lo económico y lo social; entre las consideraciones a largo plazo referentes al crecimiento y

las condiciones a corto plazo, referentes al bienestar inmediato de la población.

Sin embargo, este dilema clásico entre crecimiento y salarios elevados –o entre lo económico y lo social– es valedero únicamente en las economías limitadas por su capacidad productiva. Cuando los recursos productivos son plenamente utilizados y ya están distribuidos entre la producción de bienes de consumo y los de inversión, la producción de bienes de inversión puede ser aumentada únicamente a costa de reducir la de los bienes de consumo. Para acelerarla es necesario aumentar el ahorro. Si para fomentar dicho ahorro hay que bajar los salarios, cobra validez el dilema entre lo económico y lo social, y el sacrificio adquiere sentido económico como un instrumento de crecimiento.

Sin embargo, en las economías como la argentina, con recursos inactivos, donde la limitación está determinada por el sector externo, que actúa a través de la restricción de liquidez, de la reducción de la demanda y de la consecuente eliminación de los incentivos para la inversión, resulta claro que el problema de ningún modo se soluciona disminuyendo aún más la demanda mediante una distribución regresiva de ingresos.

En efecto, la limitación externa que sufre Argentina de modo casi permanente –implícita o explícitamente– se caracteriza por la presencia de recursos ociosos. Hay, por lo tanto, equipo productor de más para fabricar los bienes de inversión y no es el exceso de consumo el que limita dicha inversión. Esta es impedida por la presencia casi permanente de capacidad industrial no utilizada, la baja rentabilidad consecuente de las actividades productivas y también la aparición de oportunidades alternativas para la colocación de ahorros que ofrece la financiación de consumo.

Cuando a partir de esta situación se distribuyen aún más regresivamente los ingresos, disminuye la demanda global de productos industrial de consumo masivo, aumenta la capacidad ociosa y se reducen más aún los incentivos a la inversión productiva. Lo único que se logra es canalizar una mayor parte del ingreso a la financiación de ventas de bienes de consumo. En el anterior ejemplo de la familia Pérez [ver original], que con su surplus de ahorro financia el consumo de la familia Fernández, sube aún más el surplus de ahorro de los primeros y disminuye aún más la capacidad de compra de los segundos. En gran medida, el aumento del surplus vuelve a ser utilizado para prolongar el plazo de financiación y neutralizar así la caída de consumo que se produciría.

Como resultado final, los ahorros del país no son canalizados hacia la inversión que permitiría aumentar la capacidad productiva sino cada vez más hacia la financiación de consumo, mediante la cual los empresarios procuran mantener en funcionamiento la capacidad productiva existente.

A diferencia, pues, de lo que sucedía en la limitación por capacidad productiva, en la limitación por el sector externo la distribución regresiva de ingresos conspira contra el crecimiento. Por lo tanto, además de imponer un sacrificio a la población –difícilmente soportable socialmente–, es también netamente perjudicial desde el punto de vista económico.

En Argentina, pedir sacrificios no tiene sentido; lejos de redundar en un mejor



crecimiento, el sacrificio adicional agrava las deformaciones ya presentes a causa de la limitación externa.

No hay que abstenerse de consumir, sino concentrar los esfuerzos para eliminar la limitación externa. Así sería posible corregir las deformaciones introducidas por ella, en particular la distribución regresiva de ingresos derivada de los mecanismos ya analizados. Resuelto el problema de balanza de pagos, se puede incrementar el consumo, elevar la liquidez y la demanda y corregir los mecanismos que frenan la inversión debido a la carencia de incentivos. En otras palabras, la solución del problema externo permite ampliar el consumo y la inversión, con lo cual desaparece, en la limitación externa, la antinomia tradicional entre la inversión y el consumo. Se extingue el conflicto entre el bienestar a corto y a largo plazo o la antinomia entre lo social y lo económico, característica del esquema clásico. El dilema "sacrificio o consumo" pierde sentido, para adquirirlo recién una vez obtenida la plena utilización de recursos.

Es una situación similar a la que se presenta en una limitación por demanda, pero con una diferencia importante. En la disminución de demanda propia de las crisis keynesianas no hay ninguna escasez real. Basta, por lo tanto, expandir medios de pago o, eventualmente, desequilibrar el presupuesto para aumentar el consumo y la inversión sin necesidad de ningún tipo de sacrificio. En la limitación externa, en cambio, existe una escasez real de divisas, que provoca todo el fenómeno. Por lo tanto, puede ser necesario un tipo especial de sacrificio, consistente en privarse de productos exportables –en los rubros donde la limitación es de oferta– y de los productos importados prescindibles.

Con este análisis no se pretende justificar los grandes aumentos nominales de salarios que determinan inflación de costos y que se diluyen inmediatamente mediante el alza de precios. Tampoco se pretende probar que no haya ningún límite para la distribución progresiva de ingresos. Lo que se quiere establecer es que, por ahora, el dilema entre lo económico y lo social no existe. Partiendo de la situación actual, se puede lograr una distribución de ingresos mucho más progresiva y al mismo tiempo acelerar notablemente el crecimiento.

Pero, a medida que se vaya solucionando la limitación externa y que vaya apareciendo la limitación por capacidad productiva, el dilema entre lo económico y lo social volverá a ser real pero en un nivel salarial considerablemente superior al actual, de principios de 1973.

## 5. El falso dilema entre los capitales extranjeros y el estancamiento

Los capitales, mejor dicho, los aportes extranjeros tienen cierto costo económico y cierto costo político. El primero reside tanto en las remesas de dividendos y de intereses como en la desnacionalización de las empresas. Ya analicé el carácter explosivo del endeudamiento, al cual volveré a referirme enseguida. En cuanto al segundo aspecto del costo económico, las políticas monetarias y crediticias restrictivas, implícitas en el esquema de atracción de aportes externos, llevan a la necesidad de apelar al

financiamiento del exterior por parte de las empresas radicadas en el país. Se crean así reglas de juego que favorecen notoriamente a las grandes empresas internacionales. Estas empresas obtienen créditos del exterior con mucha más facilidad y pagan una tasa de interés más baja que la que abonan las empresas nacionales. Lo que es más importante, además, el monto total de los créditos que reciben no está limitado por su responsabilidad patrimonial –tal como les sucede a estas empresas nacionales–, sino por la responsabilidad patrimonial mucho mayor de sus casas matrices. Esta enorme capacidad de financiamiento y el menor costo del dinero, junto con un más fácil acceso a la tecnología, les dan ventajas que les permiten ir apropiándose paulatinamente de las empresas nacionales ya existentes.

El costo político de los aportes extranjeros reside en cierta pérdida de control del país sobre sus decisiones económicas. Por un lado, las empresas multinacionales determinan su política en función del máximo beneficio para la empresa y no para los países donde funcionan sus sucursales. Por el otro, la magnitud de estas empresas y el peso de los intereses que manejan les dan, de hecho, un considerable poder de influencia sobre las decisiones gubernamentales.

Los partidarios de los capitales extranjeros, aun reconociendo estos costos, aducen que los beneficios derivados de los aportes externos son mucho mayores. Los conflictos de intereses que se suscitan y que culminan con la desaparición o desnacionalización de las empresas son visualizados como un juego de suma positiva cuyo resultado, pese a que hay algunos perjudicados inevitables, beneficia al conjunto de la economía.

Aclaremos este último concepto. Los juegos competitivos –tales como ajedrez, tenis, atletismo o escalamiento de montañas– pueden ser divididos en dos clases:

- a. Los juegos de suma cero, tales como ajedrez o tenis, donde lo que gana un contrincante siempre equivale a la pérdida por parte del otro;
- b. Los juegos de suma positiva, donde al margen de la competencia entre los eventuales contrincantes aparece un resultado aditivo: un nuevo récord atlético o la conquista del Everest.

La justificación de los aportes extranjeros se basa siempre en la premisa de que se trata de un juego de suma positiva, o sea que, al margen de la relación competitiva que se puede establecer con el capital nacional, su entrada produce un beneficio adicional al país. Se supone que el efecto de los aportes es realmente aditivo, es decir que permiten un crecimiento imposible de lograr sin ellos. El dilema habitual que se plantea surge de contraponer las ventajas aportadas por los capitales extranjeros, en términos de este crecimiento, a su costo económico y político.

Este dilema, sin embargo, es falso. Ya vimos que es intrínsecamente imposible solucionar la limitación externa basándose en aportes extranjeros, ya que estos crean una estructura inestable de endeudamiento, que impone la creciente necesidad de nuevos aportes. Una vez que se entra en la cadena de endeudamiento, la necesidad de obtener nuevos capitales impulsa una serie de medidas monetarias, crediticias, fiscales, de importaciones, licencias, etc., que obstaculizan la captación de ahorro nacional e

introducen una discriminación favorable a dichos aportes, destinada a promover su ingreso. Además, suele pagarse por ellos un precio adicional, consistente en tener que otorgar la libertad de transferencias financieras, mantener la estabilidad del tipo de cambio a pesar de los costos internos en alza, disminuir la protección para las actividades locales, adoptar políticas específicas que llevan al incremento de importaciones, en suma, en todo un ambiente ideológico “estabilizador” que bloquea las auténticas soluciones al problema de balanza de pagos. En consecuencia, el desequilibrio del sector externo provocado por la necesidad de los aportes extranjeros se agrava aún más a consecuencia de las políticas empleadas para atraerlos.

Así, las políticas destinadas a atraer aportes extranjeros son emprendidas para subsanar desequilibrios de balanza de pagos surgidos, en gran medida, como consecuencia de esas mismas políticas. Estos aportes permiten únicamente el mismo aumento de la producción que sería posible sin ellos, con el agravante de que a largo plazo el esquema no aguanta. La tan discutida penetración de los capitales extranjeros en la economía argentina no es más que el resultado acumulativo de este círculo vicioso. Vista en este contexto, no caben dudas de que la atracción de los aportes extranjeros no es un juego de suma positiva, ni siquiera de suma cero, sino que constituye un caso neto del juego de suma negativa, donde el conjunto pierde más que lo que ganan algunos de sus jugadores.

En resumen, si el precio a pagar por el desarrollo fuera la desnacionalización gradual de las actividades productivas, el dilema entre los capitales extranjeros y el desarrollo sería real y habría que discutir si los beneficios son mayores o menores que los costos. Pero el país se endeuda; pierde paulatinamente su libertad de decisión; mediante reglas de juego restrictivas que impone en materia monetaria, somete a una gran parte de sus empresas a una competencia intolerable; desnacionaliza su economía y todo esto no para crecer sino para recaer en crisis y estancamientos que se podrían evitar perfectamente con solo aplicar de modo orgánico una política alternativa del sector externo. Incluso las inversiones que se efectúan no complementan el ahorro nacional, sino que llenan simplemente el lugar que ese ahorro no puede cubrir a causa del proceso monetario deformante que impide materializarse.

No es extraño, entonces, que los sectores nacional-populares visualicen los capitales extranjeros como un instrumento de opresión. Lamentablemente, al no ver las intrincadas interrelaciones entre las políticas monetarias y el sector externo, no pueden advertir que los culpables de la desnacionalización y de la dependencia no son estos capitales propiamente dichos, sino la ideología dominante que impide al país resolver por su cuenta el problema de divisas que lo aqueja y provoca condiciones en que las empresas nacionales terminan desplazadas por las extranjeras.

El criterio hostil a las empresas extranjeras adquiere mayor fuerza a causa de que los dirigentes de estas –por vinculaciones personales y por compartir iguales pautas doctrinarias– apoyan de modo consistente a los economistas locales de la línea liberal. Como son estos economistas quienes bloquean las medidas tendientes a la solución genuina del desequilibrio del sector externo e impulsan políticas favorables

a los capitales extranjeros, este apoyo se percibe como una gigantesca y deliberada conspiración contra los intereses del país, encabezada por las empresas extranjeras.

El resentimiento político y social provoca en la política vaivenes pendulares que la llevan bruscamente del apoyo irrestricto al capital extranjero a una actitud persecutoria contra las empresas extranjeras.

La tarea económica principal de los países receptores de capitales extranjeros –en la cual deberían colaborar los círculos capaces de los países exportadores de capital– es terminar con este falso dilema. Se debería formalizar y aplicar en materia de intercambio internacional un pensamiento económico que permita a los países de EPD la limitación externa que frena su crecimiento. El objetivo debe ser lograr que estos países alcancen la máxima tasa de crecimiento que se pueda obtener sobre la base de ahorros propios. Recién una vez cumplidas las condiciones que convertirían la entrada de aportes externos en un juego de suma positiva, a corto y largo plazo correspondería plantear las eventuales aspiraciones de crecimiento superiores a tasa obtenible con el ahorro propio y analizar la conveniencia a realizarlas a partir de los primeros.

Al debatirse el tema habrá que tomar en cuenta las ventajas de un crecimiento más acelerado –que realmente se obtendría en este caso– con respecto a los costos económicos y políticos de los aportes extranjeros. Tomando recaudos en cuanto a las condiciones en que son pactadas las inversiones –cuidar especialmente que sectores clave queden en manos nacionales, preservar la libertad de exportaciones, mantener medidas de estímulo a la tecnología nacional<sup>95</sup> y, fundamentalmente, implantar políticas adecuadas de estímulo a las empresas nacionales que eviten su absorción–, los aportes extranjeros podrían resultar muy convenientes. Sus ventajas son no solo proveer cierto excedente de capital sino también otros beneficios adicionales, tales como la capacidad de soportar grandes riesgos; la inducción de nuevas tecnologías y de técnicas de dirección y la posibilidad de proveer al país del servicio de organizaciones comerciales, de marcas y de tecnologías acreditadas mundialmente, muy importantes como instrumentos para expandir las exportaciones industriales. Para ello se debería contar siempre con fuentes independientes de provisión de divisas, con el fin de que los aportes extranjeros cumplan una función exclusiva de capitales y evitar así los efectos desequilibrantes a largo plazo sobre el sector externo, que estos producen cuando son utilizados como divisas.

---

95 Hay que tener en cuenta aquí que existe un óptimo para las restricciones a la producción de tecnología importada. La introducción demasiado difícil aísla al país. La introducción demasiado fácil deprime la creación de tecnología propia. La situación es similar a la protección óptima frente a bienes de capital e insumos importados. Existe, pues, una estrecha analogía con mercaderías y el que debería gobernar la importación de tecnología, haciéndose necesaria una protección selectiva y de una magnitud "justa". El tema es desarrollado por Jorge Sábato. Véase *¿Fábricas de tecnología o laboratorios e investigación?*, Buenos Aires, Ciencia Nueva, 1972.

## 6. El falso dilema: libertad de mercado frente al intervencionismo

El último dilema –cuya falsedad debería quedar plenamente aclarada a esta altura de la exposición– es el que contraponen la libertad del mercado a la intervención estatal. En el terreno práctico, esta cuestión ha sido superada en gran medida en el resto del mundo. La complejidad del sistema industrial moderno, la necesidad de grandes concentraciones de capital para obtener economías de escala, la planificación a largo plazo necesaria para orientar las inversiones y la investigación tecnológica hacen difícilmente concebible el funcionamiento de una moderna economía industrial sin una activa acción reguladora por parte del Estado. Lo demuestra el hecho de que, en todos los países industriales sin excepción, existen Bancos Centrales que regulan la liquidez monetaria y el tipo de cambio, y hay autoridades legislativas ejecutivas que determinan el monto y la distribución de impuestos, la protección aduanera para diferentes actividades, el monto y la composición de las inversiones estatales y la canalización de las compras del Estado. Sin embargo, el arrastre ideológico es tan fuerte que en gran parte del mundo –especialmente en Estados Unidos– el tema intervención estatal frente a libertad del mercado es debatido como si se tratara todavía de una opción y no de un hecho ya consumado.

En Argentina, como en otros países similares, el debate carece particularmente de sentido, ya que toda su estructura productiva descansa sobre una deliberada intervención estatal en los mecanismos del comercio exterior. El nacimiento y supervivencia del sector industrial están totalmente condicionados a la presencia de una sólida barrera proteccionista. En Argentina, la contribución de este sector al producto –a precios internos– es dos veces mayor que la del sector agropecuario. Como las demás actividades –comercio, servicios y actividad estatal– se mueven al ritmo de la industria y del agro, quiere decir que dos tercios de la economía argentina descansan sobre el régimen restrictivo de importaciones, manejado por el gobierno.

Las autoridades determinan las magnitudes máximas y mínimas de los derechos de importación, clasifican los innumerables productos intermedios, bienes de capital y productos terminados en miles de posiciones arancelarias, y establecen los derechos correspondientes a cada una de estas posiciones. En este mecanismo decisional se basa toda la estructura productiva industrial del país. Se entrelaza con el funcionamiento del sistema económico de modo tan íntimo que ni siquiera los más acérrimos “antiintervencionistas y antiproteccionistas” –cuando llegan al poder y se ven ante las realidades de la vida– pueden evitar que este régimen de protección siga regulando, de hecho, la actividad industrial. Tampoco pueden evitar que el Estado siga determinando la distribución de impuestos, la liquidez monetaria, el volumen del gasto público y su distribución, el tipo de cambio, los precios sostén, la magnitud de los beneficios sociales y frecuentemente los salarios.

Así, pues, ni siquiera los pretendidos antiintervencionistas pueden escapar al intervencionismo impuesto por los hechos. Aun cuando los actos individuales de los productores pueden obedecer a las señales del mercado, este siempre es manejado

en forma indirecta por las autoridades de turno, y sus fuerzas –presuntamente automáticas– se mueven dentro del contexto creado por los grandes instrumentos de política económica.

En estas condiciones, hablar de antiintervencionismo, de libertad del mercado o de libre empresa es, en el mejor de los casos, un ejercicio doctrinario desvinculado de la realidad y muy a menudo un engaño deliberado, tendiente a defender los intereses que se benefician con la situación vigente.<sup>96</sup>

Imaginemos una zona de riego, donde el agua es distribuida mediante un sistema de diques y esclusas. Puesto que el agua fluye siempre según los desniveles existentes, quien se halle alejado de los diques podrá creer que el sistema funciona de modo automático y que la proporción de agua que le toca depende exclusivamente de la ley de gravedad. Sin embargo, este presunto automatismo será manejado indirectamente por quienes administran el sistema de diques, ya que su construcción y el manejo de las esclusas determinará los desniveles que permitirá actuar a la ley de gravedad y con ellos en qué dirección fluirá el agua. En un sistema de este tipo, la insistencia sobre el presunto automatismo podrá obedecer a dos razones: un auténtico desconocimiento de cómo opera el sistema o el intento, por parte de quienes se benefician con el sistema –una distribución nunca es equitativa y siempre favorece a unos a expensas de otros–, de atribuir a la distribución del agua las características de un fenómeno natural, independiente de la voluntad humana, con el fin de desalentar cualquier tentativa de reforma que pudiera anular los privilegios existentes.

De igual manera, en Argentina la opción real no es entre la no intervención o la intervención estatal. La supuesta no intervención no es sino el mantenimiento de los mecanismos ya establecidos de intervención –que no solo frenan al país, sino que favorecen a algunos sectores en perjuicio de otros– y la oposición a todo intento de corregirlos. La alternativa real es: atenerse al status quo en el manejo de grandes instrumentos de política económica o adecuar los instrumentos generales de esta política a la realidad de la EPD. En otras palabras, el dilema es un marco de referencia dentro del cual las fuerzas del mercado conspiran contra el desarrollo o un marco en el cual aquellas funcionan en coincidencia con este.

Lo fundamental es que, una vez admitido que, de cualquier modo, en las EPD el funcionamiento de los instrumentos cambiarios, impositivos, financieros y arancelarios es determinado por el gobierno y que el funcionamiento del mercado es establecido por estos instrumentos, desaparece el mito de automaticidad, se abre conceptualmente la posibilidad de cuestionar los criterios sobre los cuales se elaboran estos instrumentos y surge la alternativa de modificarlos.

En la supresión deliberada y constante de esta simple verdad hay un aspecto notable del empleo de elementos ideológicos para obstaculizar el cambio en la distribución de la riqueza y del poder en la sociedad.

---

96 Véase el examen de las diferencias entre el manejo consciente de los grandes instrumentos y el supuesto no intervencionismo –que equivale a manejarlos en otra forma– en Ángel Monti. *El acuerdo social*, Buenos Aires, Edición de Política Económica.

Y no solo esto. A diferencia de un manejo consciente del mercado por medio de los grandes instrumentos de la política –erróneamente llamado “intervencionismo”–, existe un verdadero y obstaculizante intervencionismo en el nivel de mecanismos económicos menores: controles de precios, cupos y permisos de cambio, racionamiento, etc. Cuanto mayor es la cortina de humo que impide el uso racional de los grandes instrumentos, peor es el manejo de la economía y mayor la necesidad de correcciones ad hoc por medio de este verdadero intervencionismo.<sup>97</sup>

Es así como en la Argentina, paradójicamente, incluso los gobiernos ideológicamente más “antiintervencionistas” terminan recurriendo en los hechos a burdos mecanismos de intervención, que la irracionalidad global de la política hace necesarios.<sup>98</sup>

Volviendo a la analogía con el riego, al negarse a confesar que el sistema no es automático sino manejado por alguien y para alguien, se hace imposible proyectar mejores mecanismos para la distribución del agua. La situación resultante se vuelve tan intolerable que los mismos que se resistían a “intervenir” en el manejo de los diques envían ahora cuadrillas de obreros con baldes para llevar agua a los lugares donde falta.

---

97 Véase un análisis a fondo del concepto moderno de planificación por medio del manejo indirecto de los precios, en cuanto opuesto al concepto estatizante de planificación física: en Guido Di Tella, *Teoría de la nueva planificación*, Desarrollo Económico, octubre-diciembre de 1970.

98 Dice sobre Chile Luis Escobar Cerda: “Es así como casi todos los países europeos confeccionan planes o programas anuales (...) Nosotros, en cambio, hacemos un verdadero alarde de las ventajas de la libre empresa, de la economía de mercado, de la no intervención del Estado, y se ha desarrollado, incluso, una fuerte campaña para desprestigiar la intervención estatal, todo lo cual ha llevado no a una eliminación de la intervención –que es tan fuerte como antes– sino a una falta de organización y de coordinación de la misma”. *Necesidad de una interpretación nacional del desarrollo económico*, Trimestre Económico, octubre-diciembre de 1960.

EL PÉNDULO ARGENTINO:  
¿EMPATE POLÍTICO  
O FRACASOS ECONÓMICOS?  
(1977)

---



## 1. El péndulo populismo-ortodoxia en la Argentina

Las últimas décadas en la Argentina se han caracterizado por cambios muy bruscos y muy frecuentes de la política económica. A pesar de las grandes variantes individuales en las gestiones de los diferentes equipos económicos que se fueron sucediendo en el poder, en estos cambios subyace claramente una oscilación pendular entre dos corrientes antagónicas del pensamiento económico.<sup>99</sup>

Reconociendo el riesgo que representa encasillar a un determinado equipo en una tendencia –ya que ninguna tendencia se da, en la realidad, en su forma químicamente pura– y como una clasificación general, podemos distinguir dos políticas de signo opuesto: el populismo y la ortodoxia económica.

A pesar de sus características diametralmente opuestas, ambas etapas del ciclo tuvieron siempre un rasgo común: la esperanza inicial de la sociedad, cada vez renovada, de que “esta vez las cosas se iban a solucionar”, una creciente decepción en el medio, y, finalmente, la pérdida de confianza que daba lugar a una nueva oscilación del péndulo hacia el extremo opuesto.

A fin de lograr “detener el péndulo en el medio” de una vez por todas, y terminar así con estos ciclos tremendamente dañinos para el país, es importante establecer sus características y saber qué los motiva.

El populismo refleja las aspiraciones de las grandes masas populares. Sus principales objetivos son la redistribución progresiva del ingreso y el pleno empleo junto con la aspiración a una mayor soberanía económica. Las etapas populistas de los ciclos suelen comenzar con el aumento de los salarios reales, el incremento de la actividad económica, una euforia generalizada en el sector industrial y comercial, un cierto empeoramiento de la situación del agro y una política discriminatoria frente a los capitales extranjeros. Sobrevienen el desorden, la crisis de autoridad, el desborde sindical y una encarnizada lucha por el reparto de los ingresos entre diferentes sectores sociales. Las consecuencias son la inflación, la caída global de la productividad, el deterioro del presupuesto, el desabastecimiento, y la crisis de balanza de pagos. Finalmente, el populismo cae presa del cansancio económico y social, pierde el apoyo de la sociedad y se ve desplazado del poder.

La reacción posterior también suele ser siempre la misma. El populismo admite algunos de sus errores y excesos. Pero tiende a minimizar su importancia atribuyéndolos a la insuficiente experiencia y entrenamiento de sus cuadros en el ejercicio del poder. Problemas que, según afirma, hubieran sido superados en un breve tiempo por el natural aprendizaje y maduración, de habersele permitido seguir gobernando. Por ello, en las justificaciones el acento se pone en la insuficiencia del poder popular para

---

99 En mi libro *Doctrinas económicas, desarrollo e independencia*, Editorial Paidós, Buenos Aires, 1973, encontrará el lector un mayor desarrollo temático y bibliográfico de los problemas aquí expuestos. Agradezco las valiosas sugerencias que aportó en la presente oportunidad el señor Luis Rivet.

manejar los resortes claves de la economía y en la resistencia - solapada o abierta- de poderosos grupos económicos nacionales e internacionales. A estos grupos se los acusa de sabotear desde el comienzo la acción gubernamental y de contribuir a la caída, antes de que el populismo hubiera podido afianzar su dominio de instrumentos económicos y afirmarse en el gobierno.

En resumen, la explicación es: "Hemos cometido algunas equivocaciones, pero fue la resistencia de los poderosos intereses afectados la que no nos permitió gobernar y terminó volteándonos".

A diferencia del populismo, las políticas ortodoxas reflejan el pensar y el sentir del sector agropecuario, del financiero, del exportador tradicional y, en parte, del industrial, con el acento puesto sobre el orden, la disciplina, la eficiencia, el equilibrio del presupuesto, el ahorro, la confianza, la atracción de los capitales del exterior y la prioridad de la inversión frente al consumo. Por estar identificado con "lo serio" en la economía, también resulta afín con el pensamiento de lo que puede considerarse como la "opinión ilustrada" nacional e internacional.

Las etapas ortodoxas de los ciclos suelen comenzar con planes estabilizadores que, en la mayoría de los casos, involucran una devaluación, un aumento de los ingresos agropecuarios, un deliberado esfuerzo de atracción de los capitales extranjeros, una caída de los salarios reales y una recesión, de mayor o menor profundidad. De acuerdo con la tesis esgrimida, la recesión y la caída de los salarios reales no serían más que perjuicios momentáneos que corresponderían a un período inevitable de sacrificio, necesario para ordenar y sanear la economía. Gracias a él, se crearían las bases para el despegue y el crecimiento, en beneficio del conjunto de la economía, incluso de quienes en términos inmediatos soportan el sacrificio.

Hasta ahora, este saneamiento y despegue definitivo nunca se llegaron a concretar. Normalmente, la política logra ciertos éxitos iniciales: la tasa de inflación disminuye, los capitales financieros afluyen desde el exterior y la economía se reactiva. Pero los esfuerzos para bajar los gastos estatales e inducir una mayor eficiencia industrial no prospera. También, por efecto de múltiples presiones, el gobierno se ve obligado a ceder, permitiendo que los salarios aumenten. La experiencia del pasado indica que en algún momento del proceso siempre sobreviene una crisis de confianza. El flujo de capitales extranjeros se invierte. Los préstamos financieros que habían ingresado comienzan a huir. Se produce una fuerte presión sobre las reservas de divisas, una crisis del mercado cambiario y una fuerte devaluación, caen los salarios reales, disminuye la demanda y el proceso recesivo empieza nuevamente.

La reacción del liberalismo frente a su falta de buen éxito ha sido siempre simétrica a la reacción de los populistas. Aunque podían admitir uno que otro error de conducción, han atribuido siempre esa falta de éxito a la insuficiencia del poder político para efectuar el saneamiento necesario en la administración pública, para eliminar las empresas ineficientes y para mantener los salarios deprimidos por un tiempo suficientemente largo como para que se generase un proceso autosostenido de crecimiento. La expresión típica es: "Justo cuando nuestros esfuerzos estaban por

fructificar, nos vimos frustrados por la impaciencia y por las presiones demagógicas”.

## 2. El presunto empate

A los observadores políticos no se les escapa el sentido distributivo opuesto de las dos políticas económicas. En estos términos distributivos, los principales perjudicados por el populismo son: el agro, afectado por la disminución de sus precios; los exportadores tradicionales, afectados por la estatización del comercio exterior, los ahorristas, descapitalizados por la desvalorización del dinero en la inflación, y también aquellas empresas industriales –generalmente las más grandes y más capital intensivas– que sufren más los efectos de los controles de precios y del desborde sindical. Finalmente, se perjudican también en términos inmediatos todos los sectores vinculados con los capitales extranjeros, a causa de la política discriminatoria de la que suelen ser objeto.

El sentido distributivo de las políticas ortodoxas es opuesto al del populismo. Sin considerar el tamaño de la “torta” y por ahora en términos inmediatos, de reparto, los afectados más directamente por estas políticas son los asalariados, tanto porque disminuye la remuneración por hora trabajada cuanto porque disminuye la cantidad de horas trabajadas a causa de la desocupación. Las empresas industriales lanzan un suspiro de alivio por el cese de algunos controles y por el fin del desborde sindical. Sin embargo, pasan a enfrentarse con la caída de la demanda, con una gravitación creciente de los costos fijos a causa de la disminución de la producción y, frecuentemente, con una súbita competencia del exterior que muchas veces tiende a desplazarlas del mercado a causa del auge del “eficientismo”.

Los observadores políticos, al percibir que ambas políticas en pugna perjudican alternativa y efectivamente determinados intereses económicos, tienden a dar credibilidad a las justificaciones que esgrime cada tendencia alegando la insuficiencia de poder político para concretar el proyecto alternativo.

Cobra fuerza así el diagnóstico de los males económicos del país en términos de un empate de fuerzas que impide la salida. De allí el deseo, frecuentemente expresado, de que cualquiera que sea la política, lo importante es que tengamos alguna y que esté respaldada por un poder político suficiente para durar, afirmarse y rendir sus frutos.

La tesis de este trabajo es que esa visión está equivocada. Aunque es cierto que cualquier política económica para triunfar necesita un apoyo político, ni la política populista ni la política ortodoxa, tal como se ejecutaron en el pasado, hubieran podido triunfar, aunque hubiesen contado –una y la otra– con un poder político total. Esto se debe a que ninguna de ellas tenía viabilidad intrínseca y ambas estaban condenadas al fracaso por motivos puramente económicos.

La tesis tiene una gran importancia práctica. Porque si realmente la causa de los fracasos económicos nacionales es el empate en el poder, entonces cualquier gobierno, si quiere resolver el problema económico del país, debe lograr una concentración suficiente del mando, capaz de eliminar este empate. Para ello, sea cual fuere la tendencia por

la que se opte, debe descontar de antemano una fuerte oposición de los intereses que quedarán afectados y tomar una firme determinación en el sentido de insistir en las políticas que emprenda, por más resistidas que estas resulten, con la seguridad de que el tiempo le dará la razón y de que el futuro justificará esa firmeza.

Pero, en cambio, si la tesis adelantada es correcta, o sea, si ninguna de las políticas aplicadas hasta ahora tiene una viabilidad intrínseca, entonces ni el desorden, el desabastecimiento, la inflación y la cesación de pagos externos que caracterizaron hasta ahora al populismo, ni tampoco el descenso de los salarios, la recesión y el endeudamiento externo, propios de la corriente ortodoxa, fueron fenómenos pasajeros, sino que constituyen fallas propias de las respectivas políticas. En este caso, la resistencia de los sectores afectados –independientemente de que podría constituir una defensa de los propios intereses– debería ser interpretada como una reacción defensiva saludable de la sociedad. Y si es así, entonces un gobierno que pretenda darle al país una salida económica definitiva debe formular su política económica con un particular sentido crítico, asegurándose, mediante un cuidadoso análisis, de que esta vez la política será intrínsecamente viable y solo entonces jugarse en su defensa.

### **3. Las condiciones de una política económicamente viable**

Una política económica, para ser viable, debe asegurar el crecimiento económico. Este requiere una progresiva capitalización del país en equipos, infraestructura, tecnología, organización y aptitudes y se asemeja a la subida de una escalera en la que los sucesivos peldaños representarían el esfuerzo de ahorro y de inversión que permite ir elevando la producción. Esta “subida de la escalera” es importante porque es el único medio genuino de incrementar el bienestar de la población. Pero también es importante en términos dinámicos, concebida como un proceso. En primer lugar, porque una de las características básicas del ser humano es percibir su bienestar en relación al crecimiento continuado del nivel de ingresos más que en relación con su nivel absoluto; una sociedad con un ingreso de mil dólares per cápita, que crece, se siente mucho más realizada que una sociedad de dos mil dólares, pero detenida en ese nivel de ingresos. En segundo lugar, el crecimiento es necesario para proveer empleos a una población en constante aumento. En tercer lugar, únicamente el crecimiento económico crea oportunidades para el avance y el progreso de los individuos con voluntad y aptitud, proveyendo así condiciones de movilidad social necesaria para disipar las tensiones internas propias de la sociedad moderna, que de otro modo se liberan a costa de la sociedad misma o buscan en otras comunidades un contexto menos frustrante.

No obstante lo señalado, se puede concebir una escala de valores sociales que rechace el excesivo esfuerzo en pos de una acelerada inversión, optando, tal como se dice a veces, por una “mayor felicidad presente a expensas de la grandeza futura”. En otras palabras, la sociedad puede optar por “subir la escalera” más lentamente y en forma más relajada.

Desafortunadamente, este es un lujo que la sociedad argentina no se puede dar. En las economías como la nuestra, el proceso de crecimiento se parece más bien a tratar de subir una escalera mecánica, que está bajando y donde hay que trepar rápido, simplemente para lograr quedarse en el mismo lugar. Basta abandonar momentáneamente el esfuerzo para verse llevado hacia abajo: a una recesión, desocupación laboral y subutilización de la capacidad productiva, en la que el país retrocede y queda por debajo de los niveles de producción que ya había logrado alcanzar.

Esta característica, que la Argentina comparte con otros países exportadores primarios en el proceso de industrialización, se debe al crónico papel limitador que desempeña el sector externo.

Igual que todos los países, la Argentina produce internamente la mayor parte de lo que consume, así como también de los bienes de capital en los que invierte. Pero siempre hay una parte de materias primas, productos intermedios y bienes de capital indispensables que es necesario importar. A pesar de que en la Argentina esta importación no llega ni al diez por ciento de la producción interna, tiene una extraordinaria importancia. Mientras que el 90% de la producción que es de origen interno se compra con el dinero nacional, fabricado por el Banco Central de acuerdo con las necesidades de la economía, para comprar el 10% restante de importaciones se necesitan divisas: oro, dólares, marcos o francos. A diferencia del dinero nacional, el Banco Central no puede emitir estas divisas y el país tiene que conseguirlas o bien exportando o bien, en forma indirecta, sustituyendo las importaciones prescindibles y haciendo que la producción interna se pueda lograr con un menor porcentaje de importaciones.

Si la Argentina fuera un país industrial "típico", le bastaría crecer para conseguir automáticamente el 10% de las divisas que requiere su producción. Es que esos países industriales "típicos" exportan fundamentalmente productos industriales. A medida que su industria crece y exige más importaciones de materias primas, productos intermedios y bienes de capital, al mismo tiempo se incrementa su capacidad exportadora, porque tal capacidad exportadora depende, precisamente, de la mayor producción industrial, que es la exportable. De modo que el crecimiento de las importaciones y de las exportaciones se produce en forma simultánea y tiende a equilibrarse.

En los países exportadores primarios, como la Argentina, la situación cambia. Estos países comienzan su desarrollo económico en base a un sector primario, sea este el agro argentino, el cobre chileno o los productos tropicales centroamericanos. La producción se exporta y con las divisas obtenidas se compran las manufacturas que necesita el país. En la Argentina, esta sería la famosa etapa agro-importadora del crecimiento.

Pero los países en esta etapa de desarrollo enfrentan varios problemas. El primero es la incapacidad del sector primario para dar empleo a toda la población. El segundo son las fuertes oscilaciones de los mercados mundiales que periódicamente hacen caer los ingresos provenientes de la exportación. El tercero es que el desarrollo basado exclusivamente en la producción primaria no permite superar la etapa de una

sociedad primitiva, estancada tecnológica y administrativamente, no preparada para los desafíos del mundo moderno.

Como respuesta a los tres problemas se recurre a la industrialización, que ocupa la mano de obra sobrante y permite obtener, con cada dólar exportado, más bienes. Antes, un millón de dólares obtenidos de exportaciones, al gastarse íntegramente en automóviles terminados, permitía adquirir, digamos, 250 automóviles. Ahora, este mismo importe en dólares, al destinarse a importar mineral de hierro, cobre y otros productos indispensables, permite obtener, digamos, 2.500 automóviles. El resto –o sea, mano de obra, ingeniería, inversiones y utilidades– responde a recursos nacionales, movilizados por el proceso de inversión industrial.

Aunque un millón de dólares permite obtener bienes por un valor diez veces mayor, sigue siendo tan necesario como antes. En realidad, es mucho más necesario. Porque con anterioridad, si faltaban estas divisas, el país se quedaba sin 250 autos. Ahora, si faltan, no solo no pueden producirse 2.500 autos, sino que, además, se quedan sin trabajo todos los obreros, empleados y técnicos que directa o indirectamente participan en esta producción.

Cuando el país crece y en vez de 2.500 autos pasa a producir, digamos, 3.000 (20% más), aumenta paralelamente la necesidad de divisas para adquirir 1.200.000 dólares (también 20% más) de importaciones adicionales. Pero a diferencia de los países industriales, la obtención de estas divisas no es automática, porque el nivel de exportaciones no está vinculado con el nivel de la producción industrial. La industria exporta poco, ya que no lo puede hacer sin un apoyo especial. Esta falta de exportaciones industriales constituye un fenómeno crucial, del cual emerge una gran cantidad de propiedades particulares de la economía argentina y de países similares. Su razón es la falta de adecuación de la estructura cambiaria a las peculiaridades de la estructura productiva.

Las exportaciones exigen siempre, para poder realizarse, un tipo de cambio adecuado, o sea, tantos pesos por cada dólar recibido como para compensar los costos internos. Las principales exportaciones argentinas son los productos de la pampa húmeda, muy poco costosos gracias a las grandes ventajas naturales de que gozan y a la explotación del tipo intensivo, que insume poca mano de obra y tecnología a costa de utilizar mucha tierra. Por lo tanto, basta una cantidad relativamente reducida de pesos por cada dólar exportado en productos de la pampa húmeda para que compensen los costos internos (incluida la ganancia empresaria) de la producción primaria vendida al exterior a cambio de aquel dólar. Por ello el dólar “pampeano” –o sea, aquel dólar cuyo valor en pesos alcanza para compensar los costos de la producción pampeana extensiva– no necesita ser muy caro.

La industria no solo no participa de las ventajas de la pampa húmeda, sino que, debido a un menor grado relativo del desarrollo del país –o sea, a su infraestructura menos desarrollada, su organización social menos adelantada, menores escalas de producción, etc.–, tiene una madurez y una productividad industrial mucho menores que la industria de los países más adelantados. Por lo tanto, el dólar “pampeano” no es

suficiente para el sector industrial, ni para que este pueda exportar ni tampoco para que pueda defenderse de la competencia externa. En el primer caso, porque la cantidad de pesos que el industrial recibe por cada producto que exporta resulta inferior a lo que le cuesta, en pesos, hacer ese producto. En el segundo, porque un importador del mismo producto puede traerlo del exterior y venderlo en el mercado interno por una cantidad de pesos menor de la que costaría producirlo aquí. En ambos casos, existe un cierto precio internacional en dólares para cada producto. El valor en pesos del dólar que hemos llamado “pampeano” no es suficiente para igualar ese precio internacional con los costos internos, en pesos, de la producción industrial.

Es por ello que todos los países exportadores primarios –sin ninguna excepción– que comienzan a industrializarse deben proteger la industria que están creando. Para ello, suelen complementar sus dólares primarios –sean estos pampeanos, petroleros, pesqueros, cafeteros, etc.– con altos derechos de importación. Crean así, de hecho, sistemas cambiarios aparte para el sector industrial. Por ejemplo, al establecer 100% de derechos de importación, crean un dólar industrial de un precio doble que el dólar primario. Gracias a esta protección puede nacer la industria, y gracias a ella ésta subsiste y se desarrolla. Se necesitan varias décadas para que el proceso de ampliación del mercado, de crecimiento y de maduración del sector y del país vaya por sí mismo eliminando las desventajas iniciales de la industria y permita ir bajando la distancia entre el dólar primario –en la Argentina, el pampeano– y el dólar industrial.

Pero primero hay que llegar a este punto que todavía queda a la distancia de algunas décadas. Para ello hay que crecer. Y para poder crecer hay que exportar. Pero el dólar industrial es más caro que el pampeano; es un dólar “de hecho”, creado mediante la aplicación de los derechos de importación. Por lo tanto, rige únicamente para las importaciones. Para las exportaciones industriales sigue rigiendo –por lo menos inicialmente, en los comienzos de la industrialización– el dólar pampeano. Pero, si para surgir y desarrollarse la industria necesitó un dólar industrial más caro, entonces también lo necesita para exportar. Al no obtenerlo se limita a crecer para el mercado interno, donde obtiene la protección, sin proveer las divisas cuyas mayores necesidades ella misma genera al crecer.

Se ha utilizado la palabra “inicialmente” ya que la estructura cambiaria se fue modificando durante los últimos años. Hoy, el dólar industrial exportador está separado del dólar pampeano por los derechos que se aplican a la exportación tradicional, sumados a los reintegros para las exportaciones industriales, acercándose así más a la estructura de costos industriales. Este acercamiento fue el que posibilitó un cierto crecimiento de las exportaciones industriales. Pero nunca llegó a ser ni suficiente ni lo suficientemente estable como para movilizarlas en gran escala.

Lo anterior no significa que la industrialización representa solo una erogación de divisas. A pesar de que no las provee en forma directa, cada vez que sustituye una tonelada de acero o de petróleo, o un componente de automóvil o televisión que antes se importaban, disminuye la cantidad de divisas que el país necesita para sostener su producción interna, creándose así divisas en forma indirecta.

Sin embargo, a medida que avanza el desarrollo industrial, quedan cada vez menos rubros nuevos para sustituir, y los que quedan requieren inversiones cada vez más grandes, enfrentan limitaciones de escala, o chocan contra la insuficiencia o inexistencia de algunos recursos naturales. Se llega así a un porcentaje muy bajo de importaciones en relación con la producción interna, del cual resulta difícil bajar aún más. Además, como la economía sigue creciendo, siguen aumentando las necesidades de acero, de petróleo, de productos químicos, etc., ya sustituidos. Las inversiones realizadas para fabricar estos productos dejan de ser suficientes y se necesita un importante esfuerzo de inversión en los rubros ya sustituidos, simplemente para no tener que volver a importarlos. O sea, en este punto se repite la imagen anterior de la escalera mecánica descendente: hay que invertir rápidamente en producciones ya sustituidas nada más que para quedarse en el mismo lugar en lo que se refiere a la proporción entre las importaciones y la producción interna.

Supongamos que se ha logrado estabilizar la proporción de las importaciones con respecto a la producción interna en la relación de 1 a 10. Esto significa que cuando la producción suba de 10 a 11, las importaciones lo harán de 1 a 1,1. La proporción no varía, pero sí el valor absoluto de las importaciones necesarias o lo que es lo mismo, la cantidad de divisas necesarias para este crecimiento. Ahora bien, si la industria no exporta y si la inversión en actividades sustitutivas, aunque sea enérgica, a lo sumo logra evitar que la proporción de las importaciones en el producto vuelva a subir, ¿de dónde aparecen las divisas adicionales necesarias para acompañar el crecimiento? Su provisión principal queda a cargo del agro. Pero no a cargo de la exportación habitual del sector primario, ya computada como una condición para que la producción interna haya alcanzado un determinado nivel, sino a cargo de la producción adicional del agro, por sobre aquellos niveles habituales o tradicionales. Pero, desafortunadamente, dejado a sus propios arbitrios, el agro crece mucho más lentamente que la industria.

De este modo, existe una tendencia permanente al desequilibrio externo incorporada en la estructura productiva argentina. La cantidad de divisas que se necesita tiende a adelantarse permanentemente a la cantidad de la que se dispone. Se tiende a producir así, periódicamente, un “cuello de botella” o un estrangulamiento en el sector externo. La falta de divisas para adquirir los bienes importados imprescindibles obliga directa o indirectamente a reducir la producción nacional en un orden equivalente de diez dólares de producción interna por cada dólar faltante. Además, esta misma insuficiencia de divisas crea en el proceso una serie de otras deformaciones: propulsa las espirales inflacionarias devaluación-salarios; es causante de la iliquidez monetaria; impulsa el endeudamiento externo, hace bajar los ingresos populares; etc.

Una política económica nacional, para ser viable, debe superar esta tendencia crónica al desequilibrio externo. Esta es una razón vital para el mantenimiento de un nivel aceptable de rentabilidad empresaria. No existiendo el problema del sector externo, esta rentabilidad ya es importante por lo menos por tres motivos: como una fuente de ahorros, como una medida de eficiencia en el manejo de las empresas y como un incentivo general para invertir. Cuando aparece un problema crónico del sector



externo, una rentabilidad empresaria suficiente se hace esencial, además, en los rubros exportadores y sustitutivos.

Si la tendencia al desequilibrio externo no se corrige, el crecimiento tal vez se pueda operar inicialmente, pero a costa del agotamiento de las reservas acumuladas o del endeudamiento externo. Ni bien estas fuentes se agotan, sobreviene una crisis de balanza de pagos y una inevitable caída de la producción respecto de los niveles que ya se habían alcanzado.

La necesidad de asegurar una rentabilidad suficiente para estimular las inversiones en general, y, en particular, para asegurar el auge de las actividades que contribuyen a la provisión de divisas, pone un límite superior a la redistribución progresiva del ingreso a favor de los asalariados, compatible con un proceso de expansión económica. Cuando la participación de los salarios se eleva por encima de este límite, a costa de la rentabilidad empresaria, no solo se detiene la inversión y con ella el crecimiento, sino que mucho antes todavía cae el nivel de actividad por falta de divisas.

¿Significa esto, acaso, que cuanto menores son los salarios reales y mayor el sacrificio popular, tanto más rápido es el crecimiento? De ninguna manera. En una estructura tan compleja y diversificada como la nuestra, hay también límites mínimos para los salarios reales.

El primer límite mínimo es obviamente el político-social. Pero, independientemente de él, existe otro límite mínimo que obedece a razones puramente económicas. Una política económica, para ser viable, además de las inversiones y de las divisas, requiere también una demanda suficiente para mantener funcionando a pleno la capacidad productiva. Cuando los salarios reales caen, disminuye la demanda de bienes de consumo, la de materias primas que estos bienes utilizan y la de servicios que insume su producción. Cuando la demanda cae en demasía, sobreviene una recesión. La producción desciende por falta de la demanda; las plantas fabriles quedan subutilizadas y –como es lógico– se corta el proceso de inversión. Esto hace que, en aquellas actividades para las cuales sería disparatado tratar de ampliar la capacidad productiva, también disminuya la demanda de bienes de capital, con lo que la recesión se profundiza en una segunda vuelta y la inversión cae aún más.

Hasta cierto grado, esta caída de la demanda podría ser neutralizada por medio de otro recorte, que es una política monetaria y fiscal expansiva. Pero la compensación no pasa de ser parcial, ya que la demanda global que así se restituye tiene una composición diferente de la que se pierde por la caída de los ingresos populares. La componente de la demanda de bienes de consumo disminuye de todos modos y aumenta, en cambio, la capacidad para comprar bienes de capital. Desafortunadamente, y tal como se dijo, el mismo proceso de caída de consumo, propagado en cadena, elimina los incentivos para la inversión, de modo que ésta no se realiza. Como resultado final, las políticas monetarias y fiscales expansivas, coexistentes con salarios demasiado bajos, dejan un gran saldo de fondos disponibles para la inversión pero que, en vez de gastarse en aumentar la capacidad productiva, o sea, invertirse en términos productivos, terminan

dirigiéndose a colocaciones especulativas y financieras. En particular aumenta la presión –efectiva o potencial– sobre el mercado cambiario, obligando a las autoridades a limitar la expansión monetaria.

Resumiendo: en una estructura productiva agro-industrial tan compleja y diversificada, las condiciones de viabilidad de una política económica son, por un lado, la disponibilidad de fondos para la inversión e incentivos suficientes para el desarrollo de los rubros exportadores y sustitutivos de importancia. Por el otro, tiene que haber una demanda suficiente en el mercado. Estas condiciones, a su vez, implican tanto un cierto techo como un cierto piso para la participación de los sectores asalariados en el ingreso.

## 4. El populismo

Siempre con la limitación expuesta al comienzo, es decir, teniendo presentes los riesgos de encasillar, tratemos de formular las características económicas generales del populismo, partiendo de la experiencia de los ciclos pasados. Estas características han sido siempre la resultante de una interacción de las presiones derivadas del contexto político con algunas influencias intelectuales, en particular del modelo keynesiano de la economía, del nacionalismo económico y, últimamente, también del marxismo.

El primer objetivo del populismo es el aumento de los ingresos populares. Se instrumenta mediante fuertes incrementos de salarios –por vía de los aumentos nominales y de mayores beneficios sociales– y de una acción encaminada a frenar los precios. Para esta última, se emplean generalmente controles directos de precios y también se recurre al manejo de los grandes instrumentos de política económica – fundamentalmente el tipo de cambio y las tarifas de los servicios públicos– con el objetivo primordial de evitar que aumente el costo de vida. Por último, se utilizan algunos subsidios abiertos y otros encubiertos, entre estos últimos el crédito barato, con tasas de interés real negativas, o sea, menores que la tasa de inflación.

El segundo objetivo del populismo, que es el pleno empleo de la capacidad productiva, se logra asegurando una fuerte demanda. Esta, en parte, se origina en el aumento de los salarios del personal ocupado y de la cantidad de horas trabajadas y, en parte, se debe a la expansión crediticia y al déficit fiscal, que también integran la habitual política populista. Si, al ocuparse plenamente la capacidad productiva física todavía queda un sobrante de mano de obra sin emplear, se tiende a resolver el problema creando nuevos puestos en la administración pública nacional, provincial y municipal.

La expansión del mercado interno está acompañada siempre por una política proteccionista, instrumentada generalmente por medidas que incluyen una fuerte participación de los controles directos de importaciones. A esta política se agregan controles de cambios y una legislación discriminatoria en contra de los capitales extranjeros mediante los cuales se pretende lograr la independencia económica que se postula.

El crecimiento de la demanda que se opera debería incentivar la inversión.

Sin embargo, la política redistributiva ya mencionada afecta al mismo tiempo a la rentabilidad empresaria industrial y a la del agro. Por otra parte, las condiciones políticas tienden a producir el desborde sindical. Finalmente, por causas que veremos seguidamente, se produce el desabastecimiento de materias primas. Todo esto hace que las inversiones inducidas generalmente no pasen de ser marginales y se limiten a áreas de menor riesgo en las empresas poco capital intensivas.

En las empresas capital intensivas crece la magnitud de las inversiones que se necesitarían para expandir la capacidad productiva. Además, aumenta el tiempo que demandan las nuevas inversiones para dar sus frutos. Por ello, aumenta el riesgo y se acentúa el papel de las expectativas adversas. También crece la influencia negativa de los controles de precios sobre la rentabilidad e, incluso, se hace sentir más el desborde sindical. A todo esto, se agrega frecuentemente la acción gubernamental dilatoria y trabante frente a los proyectos concretos de inversión. Por lo tanto, la característica habitual de la expansión populista es un pronunciado atraso de las inversiones básicas. A medida que expande la producción en las etapas finales, aparecen cuellos de botella cada vez más importantes en la producción de materias primas e insumos básicos. Lo mismo se repite en la infraestructura, ya que los gobiernos tienden a dedicar más fondos a las inversiones sociales que a las inversiones en servicios reproductivos.

A estas trabas al crecimiento de la capacidad productiva, se agrega otro problema importante. Por una deformación ideológica, el populismo tiende a identificar el descenso de la productividad laboral con una conquista social. Es así que la presión sindical, como un verdadero acto de suicidio nacional, se dirige a disminuir sistemáticamente el rendimiento de las máquinas y de los equipos productivos existentes.

Todo ello se refleja con una intensidad particular en el sector externo. El advenimiento del populismo al poder coincide, casi siempre, con una acumulación circunstancial de reservas en el Banco Central –por una coyuntura internacional favorable, una previa recesión o una afluencia anterior de capitales extranjeros–, y la expansión económica que se opera se alimenta con estas reservas. Pero, para poder seguir con la expansión, el populismo, además de asegurar las inversiones en general, tendría que actuar rápidamente en todos los frentes para asegurar la provisión de divisas. En vez de ello, en general, contribuye a reforzar la tendencia del sector externo a estrangularse.

En materia de exportaciones agropecuarias, no solo no provee incentivos adicionales a la producción, sino que, para mantener bajos los precios de los alimentos, atrasa sistemáticamente el tipo de cambio –y con él los precios y los ingresos del campo– frente al nivel de los costos. En consecuencia, la explotación suele bajar incluso con respecto a sus niveles habituales, agravando así el atraso crónico de las exportaciones agropecuarias frente a la producción industrial, que ya se operaría por el solo efecto del crecimiento desigual de ambos sectores.

Tampoco reciben apoyo las exportaciones industriales. Por una serie de equívocos ideológicos, el populismo tiende a oponerse a toda acción de diversificación de exportaciones, creyendo que la exportación –fundamentalmente la no tradicional–

se efectúa en desmedro del mercado interno. Es así que muy difícilmente innova, mejorando la estructura de incentivos para las exportaciones industriales. Más bien cuando ya encuentra una estructura montada, deja que se deteriore junto con el atraso general del tipo de cambio frente a los costos.

Finalmente, el ritmo de sustitución de importaciones se atrasa por la ausencia de nuevas inversiones. También pesa la caída de la productividad laboral y la disminución consecuente del rendimiento del aparato de producción sustitutivo ya existente. Es así que, a medida que se expande la producción interna, aparece incluso una des-sustitución de importaciones, ya que se hace necesario volver a importar una parte de lo que ya estaba sustituido, con lo que el porcentaje de importaciones en la producción interna vuelve a crecer.

De este modo, la provisión de divisas falla simultáneamente por tres lados: por el de las exportaciones primarias, por el de las exportaciones industriales y, en cuanto a la reducción de las necesidades, por el de la sustitución de importaciones.

Durante un tiempo existiría la posibilidad de seguir con la expansión de la producción interna en base al uso selectivo de divisas para importar. Pero aquí también se suele proceder al revés. En vez de una cuidadosa selección de las importaciones en función de su grado de esencialidad y del valor agregado que permiten generar, por una predilección emocional hacia los mecanismos directos, se suelen aplicar controles cuantitativos asfixiantes y entorpecedores de importaciones, que en lugar de regular su tipo apuntan más bien a regular las cantidades importadas. A la postre estos controles, por las expectativas adversas e incertidumbre que generan, motivan el incremento innecesario de los stocks y con ellos las importaciones.

Como último recurso posible para subsanar el déficit del sector externo quedan los capitales extranjeros. A diferencia del dinero nacional, estos capitales vienen siempre en forma de divisas –oro, dólares, marcos, etc.– y su función principal no es complementar el ahorro nacional faltante, sino eliminar el cuello de botella en el sector externo. O sea, volviendo nuevamente a nuestra analogía anterior, su función no es tanto ayudar a subir más rápidamente la escalera, cuanto evitar tener que bajar por el efecto de la escalera mecánica descendente.

Pero a los equipos populistas no les resulta fácil conseguir capitales extranjeros. En sus etapas iniciales estos equipos adoptan siempre una actitud no solo hostil a los capitales extranjeros sino incluso, muchas veces, gratuitamente persecutoria y destructiva. A medida que pasa el tiempo y se agotan las reservas internacionales, los gobiernos tratan de volver atrás, sobre sus propios pasos. Se emprende así la búsqueda de nuevos créditos. Se procura renegociar los vencimientos, se trata de restañar las heridas que se habían infligido a las empresas multinacionales y organismos internacionales. Con todo ello, a lo sumo se obtiene un respiro a corto plazo. Dado que el desequilibrio de la balanza comercial sigue, no hay confianza y los acreedores del exterior se muestran cada vez más reacios a extender nuevos préstamos y a renovar los viejos. La búsqueda de los capitales se hace cada vez más desesperada; las concesiones que se ofrecen a los potenciales ofertantes de dólares, cada vez mayores. Finalmente, el país queda al borde

de una cesación de pagos con todo el caos económico y financiero que ella representa.

En última síntesis, el nacimiento y el ocaso de los equipos económicos populistas están estrechamente asociados con las reservas internacionales. Surgen cuando la acumulación de reservas lo permite y durante el tiempo que aguantan estas reservas, más lo poco que pueden obtener de créditos externos. Cuando este sostén se acaba, caen.

Es cierto que al final de los períodos populistas hay una gran hostilidad de los sectores más perjudicados por su política. Pero no es tanto esta hostilidad como la incoherencia interna, propia de la conducción populista, la que termina por destruir en la práctica el ideario proclamado, llevando al desempleo, a la caída de los salarios, a una mayor dependencia económica y al caos.

## 5. La ortodoxia

La ortodoxia económica es intelectualmente mucho más integrada y coherente que el populismo, ya que es heredera de la escuela clásica de la economía y se fundamenta en gran medida en la teoría económica tradicional, tal como esta se enseña en las universidades del mundo occidental. Sus objetivos son una economía realista, en la que el consumo no exceda las posibilidades y, además, eficiente y saneada; estabilidad de precios, estímulo al ahorro y, ante todo, confianza de los capitales nacionales e internacionales. Estos objetivos se identifican con ciertos instrumentos. Así, el realismo se identifica con la libertad de precios industriales y con el aumento de los precios agropecuarios; también con el incremento de las cargas fiscales y de las tarifas del sector público, y, principalmente, con la disminución general del consumo. El saneamiento y la eficiencia se hacen descansar sobre una mayor competencia del exterior a través de la disminución de la protección y de la eliminación de los controles en el comercio exterior. La estabilidad monetaria se asocia con la disminución de la liquidez y con la eliminación del déficit del presupuesto. El estímulo al ahorro se identifica con la elevación de las tasas de interés. Finalmente, la confianza se centra en la firmeza del gobierno en el orden político, en la máxima vigencia de las leyes del mercado, en la reducción al mínimo de los controles y en una legislación favorable a los capitales extranjeros, financieros y de inversión.

Históricamente, la mayor parte de los equipos ortodoxos ha llegado al poder en medio de las crisis de balanza de pagos. Su respuesta habitual consistió en planes estabilizadores que, según ya adelantamos, se basan en la caída de los salarios reales y en la recesión.

Para comprender la razón de estos planes, debemos distinguir dos niveles de explicaciones. El primer nivel está basado en los estereotipos habituales a los que está acostumbrada nuestra sociedad por décadas de difusión masiva. El segundo nivel corresponde a un análisis económico más de fondo, tal como lo practican los organismos internacionales.

En el primer nivel aparecen algunas contradicciones e incoherencias flagrantes

que pasan inadvertidas –tanto para muchos de los ejecutores de las políticas como para el público– únicamente por el bloqueo del sentido crítico a raíz del acostumbramiento a los estereotipos utilizados. Veamos estas incoherencias.

Los planes de estabilización esgrimen la necesidad de la estabilidad de precios. Pero estos planes casi siempre comienzan con una fuerte devaluación, con el aumento de los precios agropecuarios y de los precios de las importaciones y con una consecuente onda inflacionaria que se propaga al resto del sistema económico.

Los planes de estabilización proclaman siempre la necesidad de aumentar la productividad. Pero la recesión que inducen se caracteriza por recursos ociosos, mano de obra y equipos desocupados, gastos fijos sin absorber en las empresas y, en suma, por una caída vertiginosa de la productividad.

Los planes de estabilización justifican la caída de los salarios reales como una fuente de ahorros necesarios para estimular la inversión. Pero la inversión, además de ahorros disponibles para movilizarse, requiere que haya demanda. En una recesión esta demanda no existe; el ahorro potencial no se transforma en inversiones y el sacrificio se vuelve estéril.

Los planes de estabilización alegan la necesidad de disminuir el déficit del presupuesto y bajar la liquidez monetaria para frenar la inflación. Pero el déficit y una mayor liquidez nunca influyen sobre los precios en forma directa sino a través de la mayor demanda de bienes que crean, cuando la llevan a niveles excesivos que superan la capacidad de oferta. O sea, no es una mayor demanda de por sí la que crea la inflación, sino el exceso de demanda con respecto a la oferta. Pero, si hay recesión, entonces la demanda, por definición, es insuficiente y hay que aumentarla. Para esto hay que elevar el déficit y la liquidez hasta llevar la demanda a sus niveles normales, compatibles con la capacidad de la oferta. El déficit del presupuesto en esta etapa tendría que ser reactivante y no inflacionario. ¿Por qué, entonces, este temor al déficit?

Por último, los planes de estabilización, como una de sus metas principales, esgrimen la necesidad de atraer capitales extranjeros. Pero, habiendo recursos ociosos, generalmente hay ahorro nacional sobrante que se frustra por falta de incentivos a la inversión y que se vuelca a colocaciones especulativas ¿Para qué se necesitan, pues, los capitales del exterior?

Para poner las piezas del rompecabezas en su lugar, hay que pasar al segundo nivel de análisis. Para ello hay que ubicar correctamente al villano de la obra. Este villano no es el déficit del presupuesto. Tampoco lo son la falta de inversiones o la baja de productividad. Estos problemas existen, e impiden al país “subir más rápidamente la escalera”. Pero el problema central es más grave y es anterior: consiste en la tendencia del sistema económico a precipitarse hacia abajo por insuficiencia de divisas. El verdadero sentido de la política “estabilizadora” es responder a esta insuficiencia.

Cuando el país está en una crisis del sector externo, no solo faltan divisas para importar lo imprescindible. También faltan para pagar los vencimientos de las deudas. Hay una virtual cesación de pagos. Los acreedores, para renovar los préstamos, quieren la seguridad de que el país elimine su déficit externo, pidiéndole la opinión al respecto

al Fondo Monetario, que oficia como una especie de agencia central de informes para los círculos financieros internacionales. Pero para otorgar su “luz verde” –opinión favorable– el Fondo Monetario exige la adopción de una política económica que, a su juicio, pueda dar las garantías necesarias de seriedad.

Como todo gira alrededor del sector externo, se comienza con una devaluación. La idea es que una mayor retribución al sector primario –en nuestro caso, el agromovilizará una mayor producción exportable. El sacrificio de los ingresos urbanos y, en particular, la caída de los salarios reales se fundamenta en la necesidad de pagar este incentivo adicional para el agro.

Pero los incentivos, para ser fructíferos, tienen que ser estables. Para ello se requiere la estabilidad de precios. Pero no cualquier estabilidad, sino una estabilidad en la que el agro ya haya logrado recuperar la delantera en la distribución y hayan quedado atrasados los salarios. Para llegar a este punto se necesita recorrer, primeramente, una parte de la espiral inflacionaria, originada en la devaluación. Dado que esta parte de la espiral corresponde a una inflación deseada y provocada por designio, no se la llama “inflación” sino que se usa el eufemismo de “retorno a la normalidad” o del “retorno a los precios realistas”. De modo que el nombre de inflación no se le da a cualquier suba de precios, sino únicamente a las subas de precios originadas en los avances de salarios o en el exceso de la demanda, que dentro del esquema serían incompatibles con el equilibrio del sector externo.

Pasemos ahora a la recesión. Esta, en parte, sirve para mantener bajos los salarios y los precios industriales y dar así estabilidad a la configuración de precios favorables a las exportaciones tradicionales. Pero, en una mayor medida todavía, sirve para ejercer una reducción directa e inmediata del consumo de divisas.

Esta reducción es necesaria ya que, aun en los mejores casos, un aumento de exportaciones agropecuarias demora en materializarse. Mientras tanto, hay que hacer algo inmediato para equilibrar el sector externo. Entonces, si las divisas no alcanzan para alimentar la producción y pagar las deudas, es necesario bajar la producción –y de este modo las importaciones– a nivel de la disponibilidad de divisas. Si no hay divisas para abastecer de hierro, de cobre y de otras materias primas a todos los automóviles que se puedan fabricar, hay que producir menos automóviles para que el hierro y el cobre disponible alcancen. Esta disminución de la demanda se logra, en parte, con la caída de los salarios. Pero, además, para reforzar el efecto recesivo, el gobierno crea la iliquidez monetaria absteniéndose de expandir los créditos a la par del aumento de costos que provoca la devaluación. La cantidad de moneda permanece constante o crece menos que el valor nominal del conjunto de los bienes; o sea, se reduce en términos reales.

El análisis precedente nos da una verdadera explicación de la razón por la que se pone tanto acento sobre la eliminación del déficit del presupuesto. A pesar de que en presencia de la recesión el déficit del presupuesto, al crear una mayor demanda, sería reactivante y por lo tanto, en principio, deseable, el cuello de botella en el sector externo no permite que esta reactivación se efectúe. Si incrementara la demanda, aumentaría nuevamente la producción y de nuevo se necesitarían más importaciones. Pero no

hay divisas para pagarlas. En consecuencia, habría que hacer una nueva devaluación, reiniciando así otra espiral inflacionaria.

No se trataría de una inflación convencional, provocada por un exceso de demanda, sino de la inflación cambiaria recesiva, que se origina en el estrangulamiento en la provisión de divisas. Para evitar que esta inflación se vuelva a desencadenar no hay que permitir que la economía se reactive, y para esto hay que suprimir el déficit del presupuesto, no porque sea inflacionario en el sentido convencional de la palabra, sino porque es reactivante y porque la falta de divisas no permite la reactivación.

Finalmente, la necesidad de los capitales extranjeros no se debe a que falten capitales nacionales sino, tal como ya se dijo al analizar el populismo, a que los capitales nacionales no solucionan la insuficiencia de divisas, en cambio, los capitales extranjeros sí. En parte, estos capitales se consiguen en forma de préstamos a nivel gubernamental. En parte, ingresan a través del sector privado, obligados por la iliquidez a recurrir al financiamiento del exterior (frecuentemente subsidiado mediante un seguro de cambio barato).

De este modo, la disminución de salarios reales y la restricción monetaria en conjunto forman un sistema de medidas cuyo propósito es actuar sobre la insuficiencia de divisas: a corto plazo, comprimiendo la producción y consiguiendo un aporte de divisas prestadas o invertidas; a más largo plazo, incentivando la producción agropecuaria exportable.

En la evaluación crítica de los planes de estabilización y de su filosofía subyacente hay que distinguir entre las medidas a corto y las de largo plazo. Una vez que se dejó que el país llegara a una crisis aguda de su balanza de pagos, es difícil encontrar un camino diferente a corto plazo: todo esquema inmediato de acción debe descansar forzosamente en un cierto grado de recesión y en los capitales extranjeros. A medida que se consigan los capitales –financieros o de inversión– para pagar los servicios y los vencimientos de las deudas externas anteriores y para financiar en divisas la nueva producción, resulta posible aliviar la recesión.

En este entorno de corto plazo, lo más reprochable es la frecuente falta de ideas claras, a causa de la cual los equipos económicos que aplican los planes de estabilización terminan creyendo en su propia explicación simplificada, para divulgación, en términos de eficiencia y de déficit del presupuesto, olvidándose en el proceso de la balanza de pagos.

Esto tiene dos consecuencias. La primera es una insistencia frecuente en el equilibrio presupuestario como fin en sí mismo, cayéndose así en una recesión todavía más profunda de la que impone el sector externo.

La segunda, más grave, es el “eficientismo”, basado en una concepción ideológica del libre comercio internacional. Dicha concepción hace que, en vez de analizar el nivel de los precios industriales en términos de sus costos y de la productividad de la economía, se atribuya a priori el alto nivel de precios industriales a la insuficiente competencia del exterior. Con la idea de aumentar más esta competencia se disminuye la protección. Pero, en vez de lograr la disminución de los precios internos, lo único que se consigue normalmente es reemplazar la producción nacional por las importaciones. Las divisas,



en lugar de ser reservadas para lo estrictamente necesario, se comienzan a utilizar para importar productos intermedios, bienes de capital y productos terminados que podrían ser abastecidos por la industria nacional. Otra manifestación del eficientismo es la tendencia a la unificación de los tipos de cambio exportadores, neutralizándose así, de hecho, el efecto positivo de los regímenes de promoción de exportaciones industriales que pudieron haber quedado como herencia de los equipos anteriores. El resultado final: el país importa más de lo que tendrá que importar y exporta menos de lo que podría exportar. El grado de restricción que impone el sector externo se agrava y, con él, el grado ineludible de la recesión.

Es evidente que para que un equipo económico actúe de este modo, necesariamente tiene que haber perdido de vista que el origen de todo el problema es el desequilibrio externo. Este olvido, independientemente del error conceptual ya señalado, tiene también otra causa. Ni bien se profundiza la recesión, bajan las importaciones y el desequilibrio del sector externo desaparece. Esta solución es puramente ficticia, ya que depende de la recesión e implica considerar que esta constituye un estado normal de la economía. No obstante, los equipos económicos suelen caer víctimas de una verdadera distorsión perceptiva y comienzan a actuar tal como si el problema de balanza de pagos hubiera quedado solucionado.

Pero la crítica principal cabe hacerla en cuanto a las medidas a largo plazo. En este sentido, los planes descansan casi exclusivamente en el crecimiento de la producción agropecuaria exportable, la que tendría que ser suficiente para alimentar las necesidades crecientes del sector industrial.

Para compensar el hecho de que esta producción tiende a crecer normalmente en forma más lenta que la industrial y, además, para compensar un crecimiento de las importaciones aún mayor que el estrictamente necesario a causa del "eficientismo" y, finalmente, para compensar también la frecuente reducción de las exportaciones industriales a raíz de la unificación de los tipos de cambio, la producción agropecuaria tendría que recibir un impulso excepcional al inicio y, a partir de allí, seguir creciendo a un ritmo similar al del producto.

Para ello, a su vez, el aumento de los precios agropecuarios tendría que ser lo suficientemente espectacular como para hacer incrementar masivamente los rindes por hectárea en la pampa húmeda y provocar una incorporación masiva de las tierras marginales al cultivo. Pero este aumento de precios tiene siempre un elevado costo en términos de salarios reales y de otros intereses urbanos.

La dificultad principal a largo plazo que enfrentan los planes de estabilización es que sus medidas tendientes al equilibrio del sector externo chocan con la distribución de ingresos soportables por la sociedad.

El conflicto más visible e inmediato se da en términos político-sociales. Sin embargo, en forma no tan espectacular pero igualmente importante, también aparece una incompatibilidad en el terreno económico. Ya vimos que la caída de ingresos populares deprime la demanda y una caída excesiva de la demanda lleva a la recesión. En este caso, de nada vale acumular divisas para permitir presuntamente el crecimiento

de un sistema industrial, si por el otro lado este sistema no puede crecer por falta de la capacidad de consumo interno, a causa de una caída excesiva de los salarios.

Históricamente, esta última situación nunca se ha dado. Es por ello que ni siquiera en los momentos iniciales de los planes de estabilización, o sea, cuando la caída de los salarios reales es máxima, resulta posible otorgar incentivos al agro, de manera que la producción aumente lo suficiente y mantenga el crecimiento a un ritmo también suficiente para alimentar con divisas, por sí sola, el sostenido crecimiento industrial.

Con mucha más razón esto se hace cierto al cabo de un tiempo, cuando las presiones político-sociales, combinadas con las presiones económicas motivadas en la necesidad de reactivar la economía, llevan a una recuperación de salarios reales y, por vía de los mayores costos, a la paulatina neutralización de los incentivos otorgados al agro.

En definitiva, el aumento necesario de la producción agropecuaria no se opera y la reactivación y el crecimiento económico terminan dependiendo de la provisión de divisas a cargo de las inversiones y de los préstamos financieros externos. Pero este recurso nunca constituye una solución, sino, a lo sumo, un paliativo de corta duración. Los préstamos y las inversiones ingresan en divisas. Por lo tanto, las amortizaciones, los intereses y los dividendos también deben ser pagaderos en divisas. Si estos capitales extranjeros se invirtieran en una nueva capacidad exportadora o se canalizaran hacia los rubros sustitutivos, harían que el país aumentase su disponibilidad de divisas. En este caso, serían auto-amortizables; o sea, permitirían pagar su propio costo en divisas. Pero el destino ordinario de los capitales extranjeros es canalizarse hacia el financiamiento y la expansión de la producción para el mercado interno, sin generar las divisas necesarias para pagar su propio costo. La única forma de ir pagando los servicios de la deuda y devolver, al mismo tiempo, los préstamos anteriores es endeudarse cada vez más. Las deudas anteriores y sus intereses requieren para su pago, asimismo, nuevos y mayores préstamos. Además, el crecimiento económico que se opera también implica siempre mayores necesidades de divisas, lo que significa la necesidad de nuevos préstamos, aún mayores. El endeudamiento crece así en forma acumulativa y todo el crecimiento pasa a depender de la posibilidad de seguir endeudándose. Finalmente, se llega a una estructura de endeudamiento totalmente inestable, con un gran ingrediente, en general, de deudas a corto plazo. En estas condiciones, el menor tropiezo desencadena una corrida sobre el mercado cambiario. No solo se corta la entrada de nuevos y mayores créditos, sino que, de repente, se hacen exigibles las deudas anteriores. Sobreviene una nueva devaluación, una nueva explosión de inflación cambiaria y otra recesión, todo sobre un nuevo y mayor nivel de endeudamiento externo.

## 6. Conclusiones

En último análisis, la propensión a los desequilibrios externos que muestra la estructura productiva argentina crea cierto paralelismo entre las típicas gestiones del populismo y las gestiones ortodoxas. Las primeras, según se dijo, descuidan las

inversiones y el sector externo y duran mientras aguanten las reservas. Las segundas se inician generalmente cuando no hay reservas y el país está al borde de una cesación de pagos. A corto plazo reconstituyen estas reservas a costa de una recesión y gracias a la afluencia de nuevos créditos. Pero, a más largo plazo, su política del sector externo fracasa porque los incentivos que prevé para lograr la provisión genuina de divisas se hacen incompatibles con el nivel mínimo de salarios reales que exige el sistema productivo, no solo en términos político-sociales, sino también en términos económicos. Finalmente, como única fuente de financiamiento quedan los préstamos y las inversiones externas, y la expansión y el crecimiento aguantan lo que aguante la capacidad de endeudamiento externo del país. En uno y otro caso, aunque por causas diferentes, queda comprometida la tasa de inversión reproductiva, que es la variable que determina el crecimiento económico.

El panorama que surge del análisis precedente no da la impresión de ser muy alentador. Las políticas de altos ingresos populares y de alto nivel de actividad parecen estrellarse contra el sector externo. En cambio, las políticas que apuntan a reforzar el sector externo para que el país pueda crecer implican una reducción de los salarios y de la demanda, lo que, por otra vía, frena el crecimiento.

Se ve así que el “penduleo” de la Argentina tiene causas mucho más profundas que el llamado “empate político”. No son las resistencias que se oponen a la acción alternativa de populistas u ortodoxos las responsables principales por los ciclos de expansión-recesión. Estos ciclos obedecen siempre a un problema no resuelto de la balanza de pagos que lleva implícito (pero no exclusivamente) el de la falta de inversiones y que por una vía u otra aflora –según sea la tendencia gobernante– como un resultado inherente a la política que se aplica.

Pareciera, pues, que el problema económico argentino es insoluble y que la Argentina está condenada a repetir siempre el mismo ciclo de expansión-recesión, endeudándose cada vez más y desnacionalizando cada vez más la estructura productiva.

Pero esto sería válido solamente si se pudiera demostrar que ambas políticas, tal como fueron ejecutadas, agotan todas las posibilidades. Lo cual no es cierto. Si se concentra el esfuerzo sobre el sector externo, que constituye el escollo del problema argentino –particularmente el esfuerzo analítico que posibilite comprender la mecánica de los fenómenos y el modo de actuar sobre ellos–, aparecen soluciones que permiten compatibilizar el afianzamiento del sector externo y de las inversiones con una razonable distribución y un mercado interno expansivo.

## 7. Las soluciones

La antinomia sector externo-salarios reales, que impide la solución, es real solo en parte. En gran medida, aparece como resultado de un contexto erróneo de ideas e instrumentos económicos. En el caso del populismo, los errores son de muy grueso calibre ya que la interacción de la ideología y de las presiones políticas lleva

directamente a una incoherencia en la conducción económica. En el caso de la ortodoxia, estos errores son mucho más sutiles: aparentemente hay coherencia, pero en función de ideas e instrumentos desarrollados en los países industriales y trasplantados a nuestra realidad, a pesar de no tener nada que ver con ella.

El enfoque ortodoxo contiene dos errores superpuestos. El primero consiste en pretender asegurar el equilibrio externo basándose exclusivamente en el sector primario, en nuestro caso, el agropecuario. El segundo es tratar de lograr el crecimiento de este sector por medio de una masiva transferencia de ingresos.

La solución del problema económico nacional se logra mediante un enfoque distinto. Por un lado, es necesario diversificar los cursos de acción. Existen por lo menos cinco estrategias disponibles para solucionar el problema del sector externo: las exportaciones industriales, la sustitución de importaciones, el aumento de las exportaciones agropecuarias, el uso juicioso y equilibrado de capitales extranjeros y una política selectiva de importaciones. Dejando de lado el viejo vicio de debatir eternamente los méritos alternativos de diferentes estrategias, para no adoptar ninguna, es necesario adoptar todas ellas a la vez y en forma muy intensa. Es posible hacer esto porque no hay conflicto entre ellas y, por lo tanto, no se requiere un compromiso. Por otra parte, si en todas ellas, especialmente en el diseño de la política de promoción agropecuaria, se aplica algo de imaginación y de equilibrio, el conflicto con la distribución de ingresos –el que sí requiere un compromiso– puede quedar muy atenuado.

Para elaborar los cursos de acción hay que partir de un replanteo de lo que es barato y lo que es caro en términos globales, tomando en cuenta las condiciones en las que se encuentra la economía argentina. El estrangulamiento externo del país es como un puente angosto, de pocos metros, que reduce a la mitad el tránsito en una carretera de quinientos kilómetros. La desproporción entre la pequeña importancia relativa de la causa y sus grandes efectos perturbadores hacen imprescindible el ensanche, cueste lo que costare. Incluso si para llevarlo a cabo hubiese que pagar varias veces más el cemento y la mano de obra de lo que se paga normalmente, este mayor costo no tendría importancia, tomando en cuenta que no hace falta ensanchar más que unos pocos metros del puente para normalizar los quinientos kilómetros de la carretera.

Aplicando este mismo concepto al nivel del país, el costo de los recursos nacionales canalizados para resolver el problema del sector externo debe ser evaluado tomando en cuenta que cada uno de los dólares adicionales ganados o ahorrados permite poner en funcionamiento diez dólares de la producción interna. Esto significa que el costo de la promoción necesaria para obtener cada dólar adicional de exportaciones o de sustitución debe ser comparado siempre con el costo alternativo que significaría perder la producción interna de diez dólares.

Comencemos con el nudo del crónico desequilibrio externo que es la falta de exportaciones industriales. Según vimos, para poder tener industria, el país consintió que sus precios industriales, medidos con dólares pampeanos, resultaran sustancialmente más altos que los internacionales. Para implementar esta decisión creó, de hecho, el dólar industrial, de un precio sustancialmente mayor que el

pampeano. Si este dólar rigiera tanto para las exportaciones industriales como para las importaciones, la industria podría exportar. Y si exportara, digamos, el 10% de lo que produce, contribuiría a autoabastecerse de divisas y no existiría el problema crónico de balanza de pagos que hoy paraliza al país. El absurdo de la industrialización en la Argentina (y en otros países similares) es que, habiendo tomado la decisión de viabilizar la industrialización mediante un dólar más caro que el pampeano para casi toda la producción, retacea este dólar más caro para la exportación, o sea, precisamente para el 10% esencial, del que depende el funcionamiento de todo lo demás.

Volviendo a nuestro ejemplo anterior, supongamos que el precio normal del cemento es 100. Pero, en el lugar donde queremos construir la carretera, por los problemas del transporte o abastecimiento, este precio es 200. Supongamos que hemos aceptado la inevitabilidad de este costo mayor y hemos construido toda la carretera, nos queda como un obstáculo únicamente un puente angosto. Tal como ya se dijo, en este caso hay que ensanchar el puente, cueste lo que costare y, si hiciera falta, no habría problema en pagar incluso 500 ó 1.000 por el cemento.

En vez de hacerlo, nosotros nos volvemos particularmente exigentes y, a pesar de haber aceptado 200 como el precio del cemento para toda la carretera, queremos que para el puente no pase de 100. Como no conseguimos cemento a este precio, no ensanchamos el puente y dejamos que la carretera se desaproveche en una gran parte. Suena a una alienación total, pero esto es exactamente lo que hace nuestro país y muchos otros países en vías de desarrollo, al negarse a dar el mismo tratamiento cambiario a la exportación industrial que a la sustitución de importaciones.

El primer paso hacia una solución integral es, pues, estructurar, sin retaceos, un sistema de cambios exportadores industriales que refleje el nivel real de los costos industriales; pero, esta vez, mucho más en serio de lo que hacen las débiles tentativas actuales. Hay muchas variantes técnicas para lograrlo, sea mediante tipos de cambio explícitos, sea a través de reintegros u otros estímulos. Lo importante es el concepto de cambios exportadores múltiples y la meta de movilizar una corriente permanente de exportaciones industriales.

Un criterio similar cabría seguir también con ciertos cultivos regionales que, por razones de menores ventajas naturales, tampoco pueden ser exportados con el dólar pampeano.

En cuanto al costo fiscal de la promoción, se demuestra que este sería cero, ya que la expansión económica que se aseguraría a través del ensanchamiento de la base tributaria proveería con creces los fondos necesarios para hacerla.

Como segundo curso de acción, es necesario movilizar una enérgica sustitución de importaciones. Se podría alegar que esto es lo que se ha hecho en las últimas décadas. Sin embargo, la acción desarrollada se ha caracterizado por grandes oscilaciones y la falta de convicción y de coherencia. El régimen de protección existente es el resultado acumulativo de presiones sectoriales e ideologías contrapuestas de diferentes gobiernos. Junto con muchas actividades excesivamente protegidas coexisten en él actividades que, por no tener protección adecuada, nunca pudieron desarrollarse. Tan es así que todavía hoy

el país carece de reglas de juego claras para la protección de la producción potencialmente sustituible. Además, el régimen existente está lleno de excepciones y exenciones, relacionadas con compras estatales o con planes promocionales específicos, que actúan “al revés”, es decir, como estímulos a las importaciones prescindibles. Finalmente, tampoco tienen coherencia ni reglas de juego claras los regímenes promocionales directos cuya misión sería dar apoyo crediticio, fiscal o tarifario a las nuevas industrias.

Es imprescindible, pues, estructurar un régimen coherente de protección y de promoción, tratando de complementar la generación de divisas por vía de exportaciones industriales con el ahorro de divisas por vía de sustitución.

En este terreno, algunas medidas gubernamentales darían resultados espectaculares. La primera sería la racionalización del nomenclador arancelario, que refleja un complejo esquema de cambios múltiples importadores y al que nunca se dio la importancia que merece. La segunda, una acción decidida, orgánica y sostenida para volcar el poder de compra estatal hacia el mercado interno.

El tercer curso de acción, que hay que seguir con una gran energía, es la expansión de la producción agropecuaria tradicional. Para ello, existe efectivamente la necesidad de mayores incentivos para el productor. La producción agropecuaria funciona en base a costos crecientes: la primera tonelada de trigo por hectárea goza de todas las ventajas naturales de la tierra pampeana fértil y de buen clima y tiene un costo muy bajo. Pero, si se quiere producir dos toneladas de trigo por hectárea, la segunda tonelada requiere inversiones, cuidados especiales, fertilizantes y una administración más intensa. En suma, tiene costos mucho mayores. Lo mismo se repite en el caso de la primera tonelada de trigo proveniente de las tierras marginales. Para posibilitar el aumento de la producción, la retribución tiene que ser suficiente para compensar este mayor costo de la segunda tonelada pampeana o de la primera tonelada marginal.

Sin embargo, cuando esta retribución se otorga aumentando lisa y llanamente los precios agropecuarios, sucede que, junto con los incentivos económicamente necesarios, se otorga también, de paso y gratuitamente, una mayor retribución a la primera tonelada pampeana, cuyos costos de producción no habían aumentado.

El aumento global de precios tiene así dos efectos: darle un incentivo mayor y económicamente necesario a la producción adicional y efectuar una transferencia gratuita de ingresos al productor, por vía de aumento de precio, correspondiente a la producción que ya se hacía de antes. Es este segundo efecto el que reduce los salarios reales y otros ingresos urbanos y trae una reacción que a breve plazo termina anulando el primer efecto, o sea, los estímulos realmente necesarios. El desafío consiste en diseñar un sistema que separe los dos efectos, premiando la segunda tonelada pampeana o la primera tonelada marginal, sin premiar gratuitamente la primera tonelada pampeana.

Esta separación se logra combinando un aumento sustancial de precios con un impuesto, también sustancial, a la tierra, que reemplace todos los demás impuestos al agro. Supongamos que una tonelada de trigo hoy cuesta 100. Devaluando el dólar pampeano (o, lo que es lo mismo, bajando los derechos de exportación) este precio se elevaría, digamos, a 150. Pero simultáneamente se establecería un impuesto sobre la

tierra pampeana de 50 por hectárea. La primera tonelada de trigo obtendría entonces 150 menos 50, o sea, seguiría con los mismos 100 de antes. Pero, en cambio, la segunda pasaría a rendir 150 netos, ya que el impuesto único habría sido ya pagado por la primera tonelada. Algo similar sucedería con la primera tonelada marginal, ya que las tierras marginales, de acuerdo con su menor potencial productivo, en vez de pagar un impuesto de 50 pagarían 20 o 10.

De modo que la primera parte del esquema tendría por objeto evitar que los aumentos de precios agropecuarios implicasen una transferencia gratuita de ingresos al agro. La segunda consistiría en evitar que estos aumentos implicaran la caída de los ingresos populares. Para ello, se usaría el aumento de recaudación obtenido gracias al nuevo impuesto. Una vía sería desgravar en compensación productos elaborados y servicios de mayor consumo para bajar así su precio, llegando incluso a subsidiarlos. Otra sería aumentar indirectamente los salarios a través de mayores gastos estatales en salud, vivienda y educación. Finalmente, la tercera sería subsidiar las cajas de previsión social, bajando los aportes de los asalariados. En la práctica, probablemente convendría hacer una mezcla de las tres estrategias. De este modo, a pesar del aumento de precio de los alimentos, se evitaría la caída del poder adquisitivo de los salarios.

El beneficio adicional de todo el esquema sería normalizar los precios internos. Al elevarse el precio del dólar pampeano, este se acercaría al dólar industrial y al dólar de los cultivos regionales, disminuyendo la brecha que hoy los separa, y con ello también la dispersión necesaria en la estructura de cambios múltiples.

Pasando ahora al cuarto curso de acción, que es la atracción de los capitales extranjeros, la condición para utilizarlos es que no se los considere como una solución definitiva, que puede reemplazar un esfuerzo genuino en el sector externo. Hay que considerarlos, en cambio, como un recurso de apoyo que se autojustifica a medida que sirve para respaldar la ampliación de la capacidad exportadora, el aumento de la capacidad sustitutiva y también las inversiones en la infraestructura. En este caso, el creciente endeudamiento queda ligado directa o indirectamente con el aumento de la capacidad generadora de divisas necesaria para amortizarlo.

Finalmente, mientras el problema del sector externo no quede definitivamente resuelto habrá que emprender un quinto curso de acción, agotando todos los esfuerzos para que las divisas disponibles sirvan para sostener una producción interna lo más elevada posible. Para esto, es esencial el uso selectivo de estas divisas. Para hacer el control correspondiente hay que partir de un concepto básico. Tratándose de productos imprescindibles, no tiene sentido controlar cuánto se importa y si los stocks acumulados de materias primas importadas son mayores o menores. Al fin de cuentas, los stocks de materias primas indispensables reemplazan las reservas en dólares e incluso con ventaja en épocas de inflación y de desabastecimiento internacionales. Lo más importante es asegurarse de que las divisas no se gasten en importaciones prescindibles o sustituibles. Para ello se necesita un régimen de prioridades, estructurado en base a ciertas reglas de juego fijadas por el gobierno, pero con una activa participación y colaboración del sector privado.

Se podría agregar el análisis de muchos otros temas vinculados al sector externo. Por ejemplo, podríamos referirnos a la necesidad de un papel estatal activo y directo en la promoción de las exportaciones industriales y agropecuarias; a las inversiones necesarias en la infraestructura y a su manejo por el Estado; a la vinculación entre las políticas sustitutivas y promocionales de exportaciones aquí esbozadas con el desarrollo regional; a la tecnología; a la exportación de servicios, etc. Pero por razones de espacio se ha procurado tocar nada más que los puntos esenciales del conflicto sector externo- ingresos populares.

La aplicación de la política propuesta no eliminaría del todo el conflicto distributivo. Quedaría cierto conflicto, pero reducido a una franja entre quienes quieren salarios en el piso para tener un mayor crecimiento y quienes lo quieren en el techo a costa de ese mayor crecimiento. Pero la franja en sí sería viable.

Habiendo llegado a este punto el lector puede hacerse una pregunta muy pertinente: ¿qué sucede con los otros problemas económicos argentinos, por ejemplo, con la inflación, con el crónico déficit del presupuesto y con la ineficiencia estatal? Sucede que estos problemas o también son manifestaciones indirectas del desequilibrio externo o, cuando tienen un origen autónomo, por lo menos están fuertemente interrelacionados con él.

Así, las principales y más virulentas explosiones inflacionarias de las últimas dos décadas no fueron otra cosa que enloquecidas carreras sin fin, entre las grandes devaluaciones –con las que los gobiernos trataban de recuperar el equilibrio externo– y las alzas salariales, con las que los sectores populares trataban de recuperar el nivel de ingresos perdido.

El déficit del presupuesto tiene efectivamente un importante ingrediente crónico, originado en la ineficiencia del Estado y de sus empresas. Pero los incrementos bruscos y desmesurados de este déficit, que se operan periódicamente, coinciden siempre con las crisis de balanza de pagos. Las razones son dos. La primera es porque en los procesos inflacionarios –incluidas las inflaciones que se originan a raíz de las grandes devaluaciones– las recaudaciones estatales, al operarse siempre en base al nivel de precios del período anterior, disminuyen en términos reales. La segunda es porque las recesiones, que acompañan a estas crisis, hacen bajar fuertemente la base imponible y disminuyen los impuestos devengados.

Finalmente, la ineficiencia estatal existe y debe ser atacada con toda energía. Pero, nuevamente, la acción en este campo será posible únicamente cuando la economía esté en una expansión sostenida, que provea empleos alternativos en la actividad privada para el personal sobrante; cuando los planes tengan continuidad y las obras, las inversiones y los esfuerzos modernizantes dejen de interrumpirse cada tantos meses por problemas financieros; en suma, cuando se den las condiciones para un afrontamiento racional y a largo plazo de la reorganización estatal. Esto significa, nuevamente, subsanar las recurrentes crisis externas.

Para concluir, la época es demasiado turbulenta y conflictiva, política y socialmente, y todo el panorama económico mundial demasiado incierto, como para



que se puedan atribuir las virtudes de una panacea universal a un conjunto de medidas económicas, por mejores que sean. Se trata, más bien, de un esfuerzo continuo que consiste en localizar, a cada instante, puntos claves de la problemática económica y concentrar el esfuerzo social para eliminarlos.

Hoy, este punto clave está dado por la antinomia equilibrio externo-distribución y constituye la razón del péndulo ortodoxia-populismo. Únicamente el ataque racional sobre este nudo del problema podrá dar una oportunidad al país de detener el péndulo en el medio.

# EPÍLOGO: UNA VISIÓN DE CONJUNTO (1999)

---

Por Marcelo Diamand  
y Hugo Nochteff

Para pensar los grandes lineamientos de las políticas económicas, hay que tener en cuenta sus objetivos fundamentales, las condiciones internacionales y nacionales, y los instrumentos, las políticas y las metas parciales necesarias para avanzar hacia esos objetivos.

Los objetivos fundamentales dependen de valores que deben considerarse permanentes. Las condiciones nacionales e internacionales no son permanentes sino históricas: por una parte, esas condiciones cambian; por la otra, el pasado y el presente fijan restricciones y abren posibilidades para el futuro. Los instrumentos, las políticas y las metas intermedias solo pueden valorarse en función de su necesidad y eficacia para alcanzar los objetivos fundamentales, en condiciones históricas internacionales y nacionales específicas. En otras palabras, no tienen valor en sí mismas: se las debe crear, adecuar, elegir y transformar para buscar las metas parciales que tiendan a que los objetivos fundamentales se cumplan dentro del marco de esas condiciones específicas.

## Los objetivos fundamentales

Los objetivos fundamentales de las políticas económicas son el crecimiento sustentable, el pleno empleo o, si se prefiere, la capacidad de la economía de ofrecer empleo a toda la población que lo busque, y la equidad distributiva. Todos los análisis y propuestas que se han hecho a lo largo de este libro están vinculados a estos tres objetivos. Ello implica sostener una alternativa –tanto en lo que hace a los valores éticos como a los sentidos de las políticas económicas– a las corrientes del pensamiento económico más ortodoxo que, a lo largo de las últimas dos décadas, han dejado de lado los dos últimos objetivos y, en gran medida, el primero de ellos.

Los tres objetivos fundamentales no tienen una relación jerárquica. El crecimiento no sustentable en el largo plazo es un sinsentido: el desarrollo no debe confundirse con las expansiones de corto o mediano plazo, seguidas de recesiones o depresiones que las contrarrestan y conducen finalmente al estancamiento. Tampoco tiene sentido crecer si no es para distribuir con equidad los frutos del crecimiento entre todos los ciudadanos, ni hacerlo sin dar la oportunidad de realizarse a través del trabajo a todos los que lo deseen.

En cada una de las épocas de la economía nacional y de la internacional cambian muchas de las condiciones reales y los conocimientos teóricos y, en consecuencia, muchos de los instrumentos y políticas adecuadas para avanzar hacia esos objetivos, pero estos no deben cambiar.

No es aceptable que esos objetivos sean sacrificados con el pretexto de que la realidad o la teoría económica han cambiado, ni que se los reemplace por metas parciales que, en el mejor de los casos, son condiciones necesarias, pero no suficientes para que aquellas se alcancen, o por instrumentos y políticas que, también en el mejor de los casos, no son objetivos sino solo medios para alcanzarlos.

Todo lo anterior parece obvio y debería serlo. Sin embargo, a partir de mediados

de los setenta, las corrientes más ortodoxas de la economía, hoy representadas por lo que se ha dado en llamar neoliberalismo, han tendido a convertir a algunos instrumentos –tales como la liberalización comercial o la desregulación de los mercados– y a algunas de las metas parciales –como el control de las cuentas fiscales o la estabilidad monetaria y cambiaria– en fines, y a subordinar o simplemente ignorar los tres objetivos fundamentales. Por ello, el primer paso para avanzar hacia el desarrollo con equidad y las plenas oportunidades de empleo es recrear el consenso en torno de estas metas permanentes y demostrar, tanto en términos teóricos como prácticos, que sigue siendo posible alcanzarlas. Esto implica tomar conciencia de que, si no se las alcanza, ello se debe a que se aplican políticas económicas y sociales, inadecuadas o contraproducentes que dependen enteramente de las teorías económicas y la acción de los actores sociales y no de restricciones ajenas a la voluntad humana. En este libro, con referencia a la economía argentina actual, se ha procurado hacer contribuciones tanto al análisis de las causas por las cuales no se están alcanzando los tres objetivos como a los lineamientos e instrumentos de política económica que podrían conducir a alcanzarlos.

## Las condiciones internacionales

Al mirar la historia económica del siglo XX desde una perspectiva de largo plazo pueden distinguirse tres grandes períodos: el que va desde mediados del siglo XIX hasta fines de la Segunda Guerra Mundial, el que va desde esos años hasta principios de los setenta y el actual.

Durante el primer período, el crecimiento convivió con fuertes recesiones, alto desempleo y avances muy pobres en la distribución del ingreso, esto último hasta principios de este siglo. Desde aproximadamente 1914 ese orden económico fue desgastándose rápidamente, hasta derrumbarse con la Gran Depresión. Las razones de lo que ocurrió fueron muchas, complejas, y exceden este texto. Sin embargo, pueden destacarse dos grandes conjuntos de causas.

En primer lugar, las teorías, políticas e instituciones económicas y sociales sobre las cuales se había ido construyendo la economía del siglo XIX se mostraron cada vez más ineficaces ante la creciente complejidad de la economía mundial y ante la creciente conciencia de que la desocupación y las profundas recesiones no eran un fenómeno natural e inevitable, que debía aceptarse resignadamente, sino un efecto de aquellas mismas teorías, políticas e instituciones.

En segundo lugar, debido en buena medida a que se persistió en esas teorías y políticas, fue imposible encontrar sistemas de ordenamiento y regulación de la economía internacional que suavizaran las recesiones, las crisis financieras y el desempleo masivo. Las instituciones como el patrón oro o la libre movilidad de capitales y las políticas de *laissez-faire* fueron abandonadas progresivamente por los gobiernos ante la evidencia de sus efectos negativos, pero no se consolidó un nuevo sistema de teorías, políticas y regulaciones que las reemplazaran. Los países que más pesaban en la

economía internacional oscilaban entre la adhesión a los viejos principios e instituciones y la práctica desordenada e inconsistente de políticas para protegerse contra sus efectos.

Desde la Gran Depresión hasta el fin de la Segunda Guerra Mundial se gestó un proceso de cambio profundo en las condiciones que habían llevado a esas dos catástrofes. La revolución teórica keynesiana, el desarrollo de políticas y formas de acción económica asociadas a ella, las demandas sociales y los cambios de actitud de los gobiernos de los países industrializados condujeron a un nuevo orden internacional y a nuevas políticas nacionales. A partir del reconocimiento de la validez del keynesianismo se aceptó, por una parte, que la economía no tiende automáticamente al pleno empleo, que puede estabilizarse en cualquier nivel de desempleo y que el nivel de empleo depende de la demanda efectiva. Y, por la otra, que se puede y se debe actuar mediante políticas que aumenten la demanda efectiva y, por esta vía, reduzcan el desempleo y eviten o suavicen las fases depresivas de los ciclos económicos. Las recesiones y el desempleo dejaron de ser aceptados como hechos naturales ante los cuales solo cabía resignarse. Ello cambió, al modo de una revolución copernicana, todos los enfoques de política económica y, a partir de entonces, para los gobiernos y la mayoría de los economistas, el crecimiento, el pleno empleo y la distribución del ingreso pasaron a ser responsabilidades públicas. Los acuerdos de Bretton Woods, en buena medida de inspiración keynesiana, crearon un nuevo sistema internacional de regulación económica, más adecuado a la complejidad de la economía mundial y a los objetivos de crecimiento, mejor distribución y pleno empleo.

En conjunto con fenómenos políticos, sociales y tecnológicos, lo anterior impulsó el período de mayor crecimiento económico registrado en la historia, la atenuación de los ciclos económicos, el mantenimiento del pleno empleo y el mejoramiento constante de la distribución del ingreso y del bienestar de la población, incluso en muchos de los países que iniciaban su industrialización o se hallaban en las etapas intermedias de ese proceso. Visto retrospectivamente, este fue un período de alto crecimiento y mejora sustancial del bienestar de estas naciones.

Sin embargo, el dinamismo industrial, que fue –y sigue siendo– el eje principal del crecimiento y del aumento de la productividad en el largo plazo, no fue parejo en las economías semiindustrializadas. Algunas tuvieron un desempeño muy pobre –como es el caso de la mayoría de las africanas y de algunas de las latinoamericanas–; otras –como la japonesa y algunas del Sudeste asiático o de las europeas– lograron impulsar procesos de desarrollo que se han calificado como “milagros”; finalmente, otros países tuvieron desempeños intermedios. Los desempeños pobres o intermedios se debieron en gran parte a que las nuevas teorías eran mucho menos adecuadas a la realidad de los países semiindustrializados que a la de los industrializados.

En general, esas teorías predominantes no llegaron a integrar las especificidades y los problemas de los países semiindustrializados. El principal ejemplo de ello es que, si bien permitían entender las brechas de ahorro y de demanda efectiva y actuar para superarlas, seguían manteniendo una actitud ortodoxa en materia de libre comercio internacional y no percibían que esos países sufrían una restricción externa (una

tendencia a la escasez de divisas) que operaba antes que las demás restricciones. O sea, las políticas keynesianas orientadas a aumentar la demanda efectiva y así lograr el pleno empleo no alcanzaban su objetivo porque dicho aumento se encontraba con el obstáculo de la restricción externa (la escasez de divisas para atender al incremento de las importaciones inducido por el de la demanda interna) mucho antes de que se llegara al pleno empleo.

Algunos de los economistas más heterodoxos, tanto de los países centrales como de los periféricos, fueron desarrollando teorías y opciones de política más adecuadas para superar los problemas de los segundos, pero, en general, estas fueron rechazadas por las principales escuelas económicas de la época, por los organismos internacionales e incluso por el grueso de la clase dirigente de muchos países semiindustrializados. Así, mientras en Japón y en otros países asiáticos se las aceptaba explícita o implícitamente, y se aplicaban instrumentos inspirados en ellas, en la mayoría de los gobiernos latinoamericanos no se llegó nunca a integrarlas de manera plena y consistente en las políticas económicas.

Este fue el caso de la Argentina. Así, la mejora del bienestar en nuestro país –uniendo bajo este concepto el crecimiento, los niveles de empleo y la distribución progresiva– fue notable en términos absolutos, pero no en términos relativos a otras economías ni tampoco a sus potencialidades en términos de recursos, de su baja propensión a conflictos de raíz histórico-estructural, o de su situación económica al término de la Segunda Guerra Mundial.

El período económico de posguerra que, por sus resultados económicos y sociales, dio en llamarse la “edad de oro” comenzó a mostrar signos de estancamiento hacia fines de los sesenta. Las causas han sido debatidas en lo que hoy ya son bibliotecas enteras.

Si se dejan de lado las explicaciones superficiales, como la que asigna la causa de la crisis al aumento del precio del petróleo, las explicaciones pueden agruparse en dos grandes conjuntos.

Por una parte, las escuelas menos ortodoxas del pensamiento económico ponen el acento sobre los siguientes fenómenos:

1. Hacia fines de los sesenta, las grandes innovaciones tecnológicas e institucionales gestadas durante la Gran Depresión y la Segunda Guerra y desarrolladas posteriormente ya no eran suficientes para aumentar la productividad al ritmo de las décadas anteriores, y la nueva ola de innovaciones requería cambios de las firmas, de las instituciones y de las redes productivas y comerciales que aún no se habían producido y que, en gran medida, ni siquiera se habían comprendido. Así, se sostiene que los países que lograron mantener altas tasas de crecimiento o suavizar los efectos negativos de la situación internacional fueron los que más rápidamente se adaptaron al cambio tecnológico (fundamentalmente Japón y los “tigres” asiáticos).

2. Las regulaciones establecidas por los acuerdos internacionales habían sido violadas por la economía más grande (la norteamericana), primero mediante la emisión de dólares muy por encima de sus reservas y luego, cuando ello dejó de ser aceptado por los gobiernos de otros países desarrollados, mediante la decisión unilateral de suspender la convertibilidad del dólar, que llevó a una creciente inestabilidad del sistema mundial de tasas de cambio.

3. Aumentaron tanto la inestabilidad como los efectos negativos sobre la inversión producidos por el crecimiento acelerado de los mercados financieros y por la creciente movilidad y volatilidad internacional de fondos, debidas sobre todo a las formas en que se recicló la liquidez originada en los superávits de los países petroleros; al auge del endeudamiento; y al relajamiento generalizado de las regulaciones de posguerra sobre los flujos internacionales de capital y sobre los mercados financieros.

4. Los desequilibrios de las balanzas de pagos de las economías desarrolladas alcanzaron una magnitud desconocida durante la "edad de oro". Estos desequilibrios habían sido comunes en los países semiindustrializados, incluso durante la era keynesiana, tal como se sugirió al referirse a las restricciones externas recurrentes que enfrentaron estos países. Pero en los países centrales no se había reconocido ni teórica ni prácticamente este problema; en primer lugar, porque, en general, se lo había considerado un efecto de la indisciplina monetaria y fiscal de esos países y, en el segundo, porque las magnitudes absolutas de esos desequilibrios eran relativamente pequeñas –al menos hasta los ochenta– en términos de la economía internacional y por ello no afectaban su estabilidad. En consecuencia, no se percibió la gravedad del problema ni se actuó eficazmente para resolverlo. Así, por ejemplo, el creciente déficit externo de la economía más grande del mundo (la norteamericana) se transformó en uno de los principales generadores de liquidez internacional, aceleró los procesos de endeudamiento y contribuyó de manera decisiva a la generación de flujos financieros incontrolables.

5. Hubo una generalizada combinación de inconsciencia sobre la gravedad de las tendencias, por una parte, y desinterés, indecisión e ineficacia en todo lo vinculado a la creación de nuevas instituciones y formas de regulación internacional y nacional aptas para resolver los problemas de una economía internacional mucho más compleja que la de la posguerra. En ese marco fracasaron los débiles intentos que se hicieron para reglamentar la competencia entre los mayores actores de la economía mundial y no se encontraron esquemas que fuesen más cooperativos y menos "competitivos a costa del resto". En otras

palabras, faltó un esquema de políticas nacionales e internacionales que, como el de Bretton Woods en la posguerra, fuese eficaz –al menos hasta cierto punto– para conducir y acompañar el cambio económico.

En conclusión, por el efecto de los fenómenos mencionados, por la ausencia de nuevas políticas de impulso a la inversión y al aumento de la productividad y por la competencia de tipo “suma cero” (aquella en la cual para que alguien gane otro debe perder), combinadas con los altos rendimientos financieros y el descenso del ritmo de crecimiento de la demanda mundial, las tasas de inversión, de crecimiento y de aumento de la productividad cayeron fuertemente.

Por otra parte, los herederos del pensamiento ortodoxo que había predominado hasta la Segunda Guerra Mundial ganaron terreno rápidamente a partir de principios de los setenta, especialmente en los países anglosajones. Esta “nueva ortodoxia” sostiene que la crisis de la “edad de oro” se debió a los efectos de las políticas de origen keynesiano.

Según los economistas de la “nueva ortodoxia”, las políticas anticíclicas habrían mantenido tasas de desempleo excesivamente bajas, mucho más bajas de lo que denominan “tasa natural de desempleo”. Ello habría elevado los salarios por encima de las condiciones de equilibrio, desalentando la inversión y alimentando la inflación. Otro de los efectos negativos sobre la inversión y la propensión a ahorrar, invertir y trabajar habría provenido de los altos niveles de impuestos a la población de mayores ingresos. Un efecto especialmente pernicioso de la presión tributaria y de la búsqueda estatal de fondos para financiar la inversión pública anticíclica habría sido el llamado crowding out, o sea, el efecto de restar fondos a la inversión privada. Este es un ejemplo de cómo la “nueva ortodoxia” concentró sus críticas sobre el keynesianismo: los economistas poskeynesianos sostienen que la inversión pública eleva la demanda y así aumenta las oportunidades para la inversión privada, que a su vez esta (juntamente con la pública) hace crecer el producto y el ingreso total, y que ello aumenta el volumen de ahorro y, consecuentemente, los fondos para financiar la inversión privada. En definitiva, que no se produce dicho crowding out sino un efecto opuesto y beneficioso, al que denominan crowding in. Por otra parte, para la ortodoxia, ese nivel de impuestos era el efecto de un altísimo gasto público, derivado de un Estado sobredimensionado, intervencionista y distribucionista. Además, la rigidez de los mercados de trabajo, debida a la sobrerregulación, habría impedido a las firmas adaptarse a los ciclos económicos y al cambio tecnológico. Por último, las regulaciones de los mercados de bienes y capitales, así como de los sistemas financieros, habrían trabado la libre movilidad nacional e internacional de mercaderías y de capitales, agravando los demás problemas, incluido el del desempleo.

Este diagnóstico llevó a que las recomendaciones ortodoxas se centraran en la desregulación; la privatización; la reducción de los impuestos –especialmente de los que se aplicaban a la población de mayores ingresos–; la liberalización de los flujos externos de capitales y de bienes –sobre todo en los países semiindustrializados–; el desmantelamiento del llamado Estado de Bienestar, el descenso de los salarios



hasta el “nivel de equilibrio” que fijan los mercados con altas tasas de desempleo; y la priorización de la estabilización monetaria y fiscal por sobre los objetivos de crecimiento y de pleno empleo de la “era keynesiana”. Estas recomendaciones se aplicaron rápida y profundamente en los países anglosajones y, de modo incomparablemente más moderado y progresivo, en Europa y Japón.

Estos shocks neoliberales se llevaron a cabo con especial intensidad en algunos países semiindustrializados, como muchos de los latinoamericanos y, a partir de los noventa, en los de Europa Oriental. En el caso de las economías como la de Argentina, a las políticas ya mencionadas se agregó la cuasieliminación de las medidas de protección y fomento a la industrialización, que son vistas por el neoliberalismo como desvíos artificiales y distorsionantes de las ventajas comparativas de estas economías en la explotación de recursos naturales y en sus primeras etapas de elaboración.

En términos muy generales y simplificados, los rasgos principales del período que se extiende hasta el presente, o sea, el que siguió a la “edad de oro”, han sido: la caída de las tasas de crecimiento del producto mundial; la reducción de las tasas de inversión; la distribución crecientemente regresiva del ingreso; la profundización de los ciclos de expansión-recesión; el aumento del desempleo y de la pobreza y la alta inestabilidad de los mercados. El fenómeno más notable es el aumento realmente enorme de la relación entre el capital financiero –sobre todo en la forma de sofisticadas y riesgosas apuestas a futuro– por una parte, y la inversión fija, el producto y el comercio mundiales por la otra. Debido a la desregulación de los mercados financieros y el cambio tecnológico, esta enorme masa de lo que algunos economistas denominan “capital ficticio” tiene una movilidad internacional prácticamente sin límites, que además se produce a una velocidad desconocida en la historia. Ello ha conducido a que se acentúen la inestabilidad y los ciclos económicos. En este sentido, no es casual que el concepto de “burbuja”, que durante la “edad de oro” había sido casi olvidado, sea cada vez más usado por los economistas, los medios de comunicación y el público en general.

## La globalización

Quizás el término más difundido y menos explicado de este período sea el de globalización. Sin entrar en un análisis de este, cabe hacer algunas prevenciones sobre su uso. En general, cuando se habla de globalización en términos económicos se hace referencia a un fenómeno que se considera totalmente nuevo y, a la vez, inevitable, al modo de los fenómenos naturales.

En términos de comercio mundial, transnacionalización de las firmas e inversión extranjera directa, el fenómeno no es nuevo, aunque sin duda se ha acelerado en los últimos años. Sin embargo, la aceleración del crecimiento del comercio fue mayor en el siglo XIX, siglo de la transnacionalización y la inversión extranjera directa en la posguerra. Lo que sí es cierto es que la creciente concentración empresarial y el cambio tecnológico y de los mercados hacen que muchas empresas solo sean viables si operan a escala mundial.

Frente a ello, en sentido en gran medida opuesto al anterior, se consolida la formación de grandes bloques (fundamentalmente la Unión Europea, el hegemonizado por los Estados Unidos y el –menos formal– del Sudeste asiático). Más aún, en muchos países desarrollados la regionalización de las actividades ha cobrado un nuevo impulso. En estos países, la tendencia principal es a la combinación de grandes empresas de alcance mundial –que desplazan las tareas de menor contenido tecnológico a los países periféricos– con vastas redes de contratistas nacionales o del mismo bloque económico. A la vez, han crecido muy rápidamente los distritos industriales y tecnológicos regionales (en el sentido de regiones de un mismo país), formados por pequeñas y medianas empresas que cooperan entre sí y con los organismos públicos y mixtos para desarrollarse y penetrar en los mercados externos.

En cuanto a los patrones de consumo, es cierto que se han “globalizado”, pero no debe olvidarse que esto ocurre principalmente en las capas sociales más ricas del mundo, o sea, dentro del 20% de la población que consume más del 80% de los bienes y servicios del mundo. Este no es un fenómeno que depende solo de la “globalización” sino también de la distribución extremadamente regresiva del ingreso (sobre todo en los países periféricos).

El sentido en el que más apropiadamente puede hablarse de “globalización” es el financiero. O sea, siempre en relación al producto y al comercio, la magnitud y movilidad de los capitales no invertidos en activos fijos han llegado a un punto tal que los flujos mundiales de esos capitales tienen efectos decisivos sobre la economía. Estos efectos, conjuntamente con las de la extremada concentración económica, reducen el margen de maniobra de los Estados nacionales y llevan a un grado de inestabilidad tal que la economía mundial funciona cada vez más al borde de la catástrofe.

Por otro lado, surgen tendencias a la búsqueda de soluciones. Dentro del bloque europeo, por ejemplo, la pérdida del margen de maniobra de los Estados nacionales está siendo compensada por la cooperación del conjunto del bloque, por una parte, y por el gobierno de las situaciones (la llamada *governance*, más afín a la idea de gobierno de un buque que de gobierno en sentido político tradicional) crecientemente descentralizado y cooperativo, tanto geográficamente (regiones, provincias, municipios) como institucionalmente (asociaciones intermedias no gremiales, firmas, sindicatos, gobiernos locales).

En definitiva, ninguno de los problemas asociados a la “globalización” y a la crisis internacional es inevitable al modo en que lo son la mayor parte de los fenómenos naturales. Por el contrario, están determinados fundamentalmente por políticas perjudiciales, ya sea por acción o por omisión, y pueden ser revertidos en gran medida si se construye un sistema de regulación internacional que enfrente seriamente la crisis actual, como el de Bretton Woods en 1944 lo hizo con la que había comenzado hacia mediados de los veinte. Ello no es fácil, debido a que la economía de hoy es mucho más compleja que la de los cuarenta, pero tampoco imposible, porque el desarrollo institucional, político y teórico es también superior al de aquellos años.

## La industria en la Argentina

Así como durante la “edad de oro” el desempeño social y económico de la Argentina fue muy positivo en términos absolutos, pero no en términos relativos a la economía internacional, desde mediados de los setenta retrocedió en prácticamente todos los aspectos económicos y sociales.

El shock institucional neoliberal de los noventa ha tenido efectos positivos en términos de estabilización monetario-cambiaría y de recuperación y, en menor medida, de aumento del producto por habitante. Pero ese aumento es precario debido a la creciente vulnerabilidad externa de la economía y, por otra parte, continuaron o se agravaron los fenómenos de desindustrialización, sobreendeudamiento, desarticulación productiva, concentración, regulación deficiente, empeoramiento de la distribución del ingreso y –sobre todo– desempleo.

Sin ignorar la importancia decisiva de las fuerzas sociales, muchos de estos problemas están en parte vinculados a las mismas causas que determinaron el desempeño relativamente pobre de la posguerra. Una de esas causas, de importancia fundamental, es el divorcio entre las ideas y las políticas predominantes y la realidad y las necesidades económicas y sociales, o sea, entre lo que se pensó y se hizo y lo que se debería hacer para alcanzar los tres objetivos fundamentales de la política económica.

En la Argentina, salvo en períodos cortos, se subestimó casi sistemáticamente la importancia del proceso de industrialización y de las políticas e instrumentos necesarios para impulsarlo a partir del reconocimiento de las condiciones y características reales de la economía nacional.

Todo país dotado de recursos naturales abundantes en proceso de industrialización enfrenta un dilema central. Descansar sobre la riqueza generada por la explotación de dichos recursos (incluyendo las primeras etapas de elaboración de los mismos) o impulsar un proceso de industrialización sostenida. El primer camino asegura períodos de rápida expansión que requieren poco esfuerzo porque están asociados principalmente a los aumentos de demanda y de precios de los productos intensivos en el uso de los recursos naturales del país y a la abundancia de crédito externo. Sus costos son un crecimiento muy inestable y a largo plazo pobre, y un alto nivel de desempleo. El segundo camino conduce a un crecimiento más estable y más dinámico en el largo plazo, con niveles de desempleo mucho más reducidos y con la posibilidad de una mejor distribución del ingreso. Sus costos son los mayores esfuerzos sociales en materia de creatividad intelectual, de equilibrio y cooperación social, de ahorro y generación de divisas, de ahorro interno y de desarrollo científico y tecnológico.

La Argentina ha oscilado continuamente entre ambos senderos, tentada por lo que muchos economistas heterodoxos han denominado, de modo aparentemente paradójico, “la maldición de los recursos naturales”. O sea, la tendencia a descansar en la explotación de dichos recursos y por ello postergar o trabar la industrialización y el desarrollo tecnológico.

Como se ha insistido a través de este libro, los países ricos en recursos naturales

que están en proceso de industrialización tienen características diferentes de las de los países industrializados. En los primeros, las actividades primarias y las industriales intensivas en recursos naturales tienen –en términos relativos a lo que ocurre en los países industrializados– costos inferiores (productividades mayores) a los de los productos industriales más diferenciados y complejos, especialmente a los intensivos en ingeniería y conocimientos tecnológicos. Ello se debe a que la productividad de estos últimos depende mucho menos de la dotación de recursos naturales y mucho más del proceso de desarrollo mismo. Por esa razón, la industrialización de estos países requiere acciones deliberadas y sostenidas que compensen esa diferencia mediante políticas industriales, comerciales, financieras, de mejora de las zonas de localización de las distintas ramas manufactureras, de esfuerzos de cooperación, adaptación y desarrollo tecnológico, de servicios especializados, de infraestructura y de educación. Algunas de ellas, tales como las orientadas a fomentar la producción de importables y exportables industriales, han sido tratadas detalladamente a lo largo de este libro.

Si bien durante la “edad de oro” la industria argentina fue protegida por aranceles y fomentada a través del crédito (aunque esto último estuvo en muchos casos limitado a las grandes empresas), el resto de las políticas de industrialización que se mencionaron –y que se aplicaron en muchos países, especialmente los europeos y los asiáticos– fueron escasas, desordenadas, insuficientes y fluctuantes. Posteriormente, durante el período de predominio de la “nueva ortodoxia”, la combinación del tipo de cambio fijo con la liberalización financiera y comercial acelerada (a la que en este libro se ha caracterizado como apertura importadora) y la total ausencia de políticas de desarrollo llevaron a un proceso agudo de desindustrialización, a un aumento dramático del desempleo, al empeoramiento de la distribución del ingreso y a una creciente vulnerabilidad externa de la economía.

A esta altura cabe recordar otros dos puntos que se han tratado en el libro.

En primer lugar, la oposición entre el aprovechamiento inteligente de los recursos naturales y la industrialización es una falsa antinomia. En un país rico en recursos naturales debe buscarse una sinergia entre esa riqueza y el desarrollo industrial. Ello puede conseguirse por dos vías. Una es el fomento de cadenas de valor agregado que vayan desde los productos primarios en los que el país tiene ventajas comparativas hasta los bienes más diferenciados que insumen esos productos. Es decir, cadenas que van desde el petróleo hasta los lubricantes o desde la leche hasta la enorme variedad de productos lácteos, o desde las semillas oleaginosas hasta los aceites refinados de alta calidad. La otra vía, complementaria y no excluyente de la anterior, es estimular la formación de complejos productivos y tecnológicos que abarquen desde los productos hasta el desarrollo de procesos y técnicas y la producción de bienes de capital especializados. Es decir, complejos que combinen el desarrollo del agro con el de la maquinaria agrícola, o el de los jugos con el de los envases y el de estos con el de los insumos y procesos para mejorarlos.

En segundo lugar, la industria sigue siendo el sector líder de la economía mundial y es fundamental para la creación de puestos de trabajo. El empleo en la industria, como

en el agro, tiende a disminuir como proporción del empleo total, a favor de los servicios. Ello ha llevado a la falacia muy difundida que consiste en afirmar que los servicios son, o pueden ser, el soporte básico del empleo. Esto no es así. Por una parte, a medida que un país se desarrolla, las actividades primarias y, sobre todo, las industriales aumentan su productividad y su complejidad: emplean menos mano de obra directa en sí mismas, pero generan una cantidad y calidad creciente de servicios especializados (tecnológicos, de comercialización, de procesamiento y transmisión de datos, de infraestructura), aumentando indirectamente el empleo en dichos servicios. Por otra parte, a medida que dicha productividad se incrementa, crece el ingreso medio de la población, la cual gasta cada vez más en servicios. Estas son las causas que explican que los servicios crezcan y generen empleo. Por ello, en este libro se ha sostenido que los países no son ricos porque tienen servicios, sino que tienen servicios porque son ricos. Además, en los países semiindustrializados el creciente gasto de divisas asociado al crecimiento no puede ser pagado por la sola exportación de servicios, sino fundamentalmente por la de bienes. La evidencia de que ello es así es el déficit estructural de la balanza de servicios de la cuenta corriente del balance de pagos, que es un rasgo común a todos los países del tipo de la Argentina. En esos países, si no se exportan bienes para atender a esos pagos se termina en la recesión y el aumento del desempleo.

Por último, no deben confundirse los servicios complejos de alta productividad asociados a la industrialización con los servicios en los que se refugian en la Argentina los que han perdido su empleo en el sector manufacturero debido a la desarticulación de la industria. Estos son servicios en los que la productividad, la calidad del trabajo y los salarios son muy bajos, y la inestabilidad laboral muy alta.

## **Dos visiones sobre las políticas económicas para la Argentina**

La visión neoliberal, como la vieja ortodoxia, supone que si se asegura un esquema macroeconómico estable (estabilidad monetaria y cambiaria, equilibrio fiscal con gasto público bajo), libre cambio y mínima regulación, en especial del mercado de trabajo, los mercados funcionarán eficientemente y los precios guiarán a las firmas a tomar las decisiones óptimas en materia de inversión, producción, organización y tecnología. En definitiva, que con solo dejar “en libertad a fuerzas del mercado” este, a través de su autorregulación, conducirá rápida y automáticamente a que las firmas sean eficientes (las ineficientes desaparecerán), a que la asignación de los recursos económicos sea óptima y a que el bienestar sea el máximo posible.

A lo largo de este libro se han hecho aportes a una visión distinta, predominante en muchas de las nuevas escuelas de la economía (neochumpeterianas, evolucionistas, poskeynesianas, neoinstitucionalistas). No tiene mayor sentido repetir lo que se ha dicho, pero sí esbozar los lineamientos generales de la política de desarrollo a la que corresponden esos aportes.

En el nivel metaeconómico –sobre cuya importancia insisten cada vez más las

nuevas corrientes de las ciencias sociales- es necesario seguir avanzando hacia una sociedad democrática, mejorando la calidad, transparencia y respeto por las instituciones básicas. Para ello, hay que valorar socialmente las actitudes y las acciones cooperativas e integradoras. Esto incluye desde el consenso sobre los objetivos económicos fundamentales –el crecimiento, la creación de oportunidades de empleo para todos los ciudadanos que deseen trabajar y la distribución crecientemente progresiva del ingreso– hasta el desarrollo de instituciones y de formas de asociación, de integración y negociación equilibrada entre los actores sociales. Una sociedad polarizada, conflictiva y desintegrada no puede avanzar hacia esos objetivos fundamentales.

Por otra parte, la oposición “mercado-planificación estatal” que presenta el neoliberalismo no puede dar cuenta de la realidad de las sociedades complejas y socioeconómicamente dinámicas. Estas se asemejan a redes de negociación, consenso y cooperación entre bloques económicos, estados nacionales, organismos públicos provinciales y municipales, grandes firmas, empresas pequeñas y medianas y organizaciones intermedias (asociaciones gremiales, de consumidores, de ciudadanos reunidos en función de sus necesidades y derechos comunes, universidades, centros tecnológicos).

Ni los mercados en el sentido sobresimplificado e idealizado en el que los concibe la ortodoxia ni el Estado centralizado y pretendidamente omnisciente pueden resolver los problemas de las sociedades complejas del siglo XXI. Lo que se requiere son sistemas de cooperación y regulación sociales y descentralizados que formen los consensos básicos para la acción económica y social.

En el nivel macroeconómico se requieren políticas que contribuyan a crear las condiciones de estabilidad del sistema y fomenten el logro de los objetivos. Esa estabilidad no depende exclusivamente del buen manejo de las grandes variables cambiarias, monetarias y fiscales: solo es sustentable a mediano y largo plazo si se avanza en el nivel metaeconómico del que dependen en última medida esas variables. Además, es importante enfatizar que existen maneras muy diferentes de enfocar las cuestiones de la estabilidad, del financiamiento del gasto público, de la asignación de este, o de las políticas monetarias y financieras.

Si la estabilidad de precios se mantiene a costa del atraso cambiario y de una estructura relativa de rentabilidades que conduce a un desequilibrio externo creciente, tarde o temprano se desembocará en la inestabilidad de precios o en la recesión, o en ambas.

Si el gasto fiscal se financia con una combinación de endeudamiento y tributación regresiva, no solo se bloqueará la distribución progresiva del ingreso, sino que será imposible controlar los desequilibrios fiscales, especialmente si no se genera una dinámica de la cuenta corriente del balance de pagos que permita repagar el endeudamiento en moneda dura. A su vez, si el gasto fiscal no se orienta en función del objetivo de mejorar la situación de sector externo, promoviendo la competitividad, la situación externa empeorará, afectando el nivel de actividad y el mismo equilibrio fiscal.

La asignación del gasto influye también decisivamente sobre el empleo y

la distribución del ingreso, así como sobre el objetivo político y social más amplio de tender a la igualdad de oportunidades y a la integración social. Estas son por sí mismas dos de las grandes metas de la democracia y, además, influyen sobre la estabilidad y el desarrollo mismo a través del nivel sociopolítico en el que se inscriben las políticas económicas.

En cuanto a lo financiero, la política macroeconómica no debe atender solo a la solidez del sistema, sino también a su eficacia y eficiencia, tendiendo a que las tasas activas sean las más bajas posibles para cualquier nivel de las pasivas y, a la vez, a orientar el crédito hacia el financiamiento de la inversión de riesgo en proyectos que aumenten la productividad y la capacidad de ahorrar y generar divisas, independientemente del patrimonio de las empresas. En otras palabras, no es eficiente para el desarrollo económico limitar el crédito en función del tamaño de las firmas, dejando a las pequeñas y medianas sin financiamiento y, por el otro lado, alentando el sobreendeudamiento de las más grandes, o financiando fusiones de dudoso beneficio social (como muchas de las que se están produciendo hoy en el mundo). En cambio, debe prestarse en función de la calidad de los proyectos, del equilibrio regional y de la formación de pymes cada vez más eficientes.

En el ámbito financiero, tampoco se trata de que ingresen fondos a cualquier plazo y con cualquier objetivo. Estos deben ingresar para complementar el ahorro interno cuando este no es suficiente para financiar la inversión y para compensar problemas externos de corto plazo, no procesos crónicos de desequilibrio de la cuenta corriente. A la vez, deben invertirse de tal modo que, a través del aumento de la producción de importables y exportables, aumenten la capacidad de repago en divisas. Por último, es necesario evitar que impulsen o alimenten la sobrevaluación de los activos. Si no se cumplen todas estas condiciones, que dependen en gran medida de las políticas económicas nacionales, el ingreso de capitales tiende a provocar “burbujas” que terminan en verdaderas catástrofes económicas, como lo muestra la experiencia internacional más reciente.

Un tercer nivel, tan importante como los anteriores, es el que en las teorías sobre el desarrollo más modernas se denomina mesoeconómico, o sea, el de las regiones, sectores, distritos y complejos productivos. Los mercados, por sí solos, no pueden resolver exitosamente el desarrollo de estos conjuntos y redes productivas. En cambio, se requiere la conjunción de mercados eficientes y políticas selectivas. Los mercados eficientes no surgen de manera espontánea ni de un día para el otro, sino que deben ser fomentados por políticas de “construcción de mercados”, como las de defensa de la competencia y del consumidor, las financieras o las de difusión de información. A su vez, las políticas selectivas incluyen –en las sociedades industrializadas y en las en desarrollo más avanzadas– las de infraestructura, educación, tecnología, estructura industrial, medioambiente, regionales, de importación y de exportación. Estas políticas –como ya se sugirió– escapan a la vieja dicotomía “Estado planificador-libre mercado” y son el producto del consenso y la cooperación de los distintos niveles públicos y de una gran diversidad de organizaciones económicas, sociales y tecnológicas intermedias.

Un último nivel, el microeconómico, depende de los anteriores y a su vez los sostiene en un proceso sistémico. Si bien en un contexto favorable el desarrollo de las firmas depende fundamentalmente de ellas mismas, también requiere que las políticas económicas, mediante una adecuada combinación de fomento y exigencia, promuevan el mejoramiento gerencial, la innovación, el uso de las mejores prácticas de desarrollo, producción y comercialización, la integración en redes tecnológicas y la interacción entre proveedores, oferentes y consumidores. Ello no implica intervenir dentro de la firma, sino fomentar la creación de condiciones, ambientes y reglas de juego que las motiven para avanzar en los sentidos y aspectos mencionados.

Se puede objetar que todo lo dicho necesita que los sectores y organizaciones públicas y privadas tengan una calidad que no han alcanzado en la Argentina. La respuesta es que el desarrollo es un fenómeno sistémico y dinámico. No pueden existir suficientes sectores ni organizaciones eficientes en un sistema ineficiente: en un proceso de desarrollo casi todo –valga la repetición– se desarrolla conjuntamente. Tampoco se pasa de la ineficiencia a la eficiencia de un día para otro, y es por eso que se usan los términos proceso y desarrollo y no otros. No existen soluciones mágicas e instantáneas provenientes del libre mercado ni del Estado iluminado. El camino es largo y no es fácil, pero solo se cumplen las metas parciales y solo se tiende a los objetivos fundamentales si se avanza de manera progresiva y sostenida en dirección a ellos.

Como ya se enfatizó, la economía mundial actual está signada por la desregulación financiera internacional y los movimientos masivos y especulativos de fondos. Ello no puede ser solucionado por ningún país por sí solo, y menos por una economía del tamaño de la Argentina. Sin duda, una condición necesaria para que en la Argentina se alcancen plenamente los objetivos que este texto coloca como los fundamentales es que se logre un nuevo sistema de regulaciones y acuerdos internacionales que enfrente eficazmente los problemas de la economía mundial iniciados en los setenta y que se han ido agravando hasta un grado tal que hoy se teme una catástrofe depresiva como la que se inició a fines de los veinte.

Sin embargo, sin dejar de reconocer la magnitud de la crisis mundial ni las restricciones que impone al desarrollo económico y social de la Argentina, cabe recordar dos puntos. El primero, que la experiencia histórica muestra que siempre existe un margen de maniobra que puede ser mejor o peor aprovechado. El segundo, que las políticas públicas deben crear “amortiguadores” para proteger a la economía nacional en la mayor medida posible de los efectos negativos de la globalización y de la inestabilidad financiera y económica mundial. Una de ellas es la formación de espacios económicos como el Mercosur, a condición de que se avance en la coordinación macroeconómica, en la reducción de los conflictos y en una creciente cooperación entre los países miembro.

En conclusión, el avance en los caminos políticos, sociales y económicos sugeridos en este texto y la aplicación de los instrumentos y políticas analizados o propuestos a lo largo de todo este libro pueden contribuir a la construcción de una alternativa al *laissez-faire* y, así, tender al crecimiento sustentable, a la equidad distributiva y a la creación de oportunidades de obtener empleos plenos para todos los que los busquen.



HACIA EL CAMBIO  
DEL PARADIGMA ECONÓMICO  
A TRAVÉS DE LA EXPERIENCIA  
DE LOS PAÍSES EN DESARROLLO  
(1977)

---

## Respuesta a un comentario

El comentario de Adolfo Sturzenegger a mi trabajo “Hacia el cambio del Paradigma Económico a través de la Experiencia de los Países en Desarrollo” publicado en este número de la revista Económica se subdivide en dos partes netamente separadas. Por lo tanto, también corresponde subdividir la respuesta.

### Respuesta a la “Redistribución funcional del ingreso y nivel de actividad económica”

Creo que en esta parte de su comentario Sturzenegger hace un interesante aporte al análisis de los mecanismos recesivos en los países semiindustrializados en general y en nuestro país en particular.

Mi análisis del mecanismo recesivo argentino y de los países similares hasta ahora descansaba sobre dos mecanismos. Uno era la restricción monetaria, impuesta por los Bancos Centrales, generalmente en respuesta a las crisis de balanza de pagos u otros estrangulamientos. El otro concurrente era la caída de los salarios reales provocada por el alza del precio de la divisa o de otro insumo escaso.

A estos dos mecanismos recesivos que cito, Sturzenegger agrega el efecto del cambio en la distribución sectorial del consumo, bien analizado, documentado y, lo que es a mi juicio, más importante coincidente con las experiencias de la vida real. De modo que, como ya anticipé, creo que el efecto descrito por él existe, es significativo, y su inclusión enriquece el análisis del fenómeno recesivo.

La diferencia de enfoque que quedaría es que, según mi punto de vista, no se trata de ninguna manera de un mecanismo recesivo exclusivo, que esté reemplazando a los otros dos, sino de un mecanismo concurrente cuyos efectos se suman a los anteriores. Dado que el comentario pone en duda la caída global de la demanda a raíz del descenso de los salarios reales, conviene que me extienda algo al respecto. Creo que el hecho de que la propensión media y marginal a consumir de los asalariados en condiciones normales es mayor que la de los no asalariados es lo suficientemente comprobado como para aceptarlo como una premisa válida de análisis.

Por otra parte, en las inflaciones “cuello de botella” que analizo las transferencias de ingresos no se operan de acuerdo a la línea divisoria asalariados-no asalariados. El beneficiario de la transferencia es el núcleo de productores del bien escaso (en el caso de la crisis externa, el sector exportador). Los perjudicados son tanto los asalariados como el resto de las empresas. Esto hace, por un lado, que la reducción de la capacidad de consumo y la disminución de la capacidad y los estímulos a la inversión abarquen estratos más amplios de la sociedad. Por el otro, significa que el aumento del ahorro se restringe a un sector más pequeño.

Esto tiene consecuencias importantes. Por lo pronto, el efecto recesivo de la caída del consumo se hace mayor que en una transferencia asalariados-empresas. Es

cierto que, tal como señala Sturzenegger, esta caída del consumo podría ser compensada por el aumento de la inversión, pero el componente de la inversión que podría aumentar a causa de la transferencia de ingresos es el vinculado con un mayor estímulo al sector productor del bien escaso (exportador). Los otros componentes de la inversión tienden a bajar junto con la caída del consumo popular. Esto sucede no solo con la inversión en la ampliación del equipo productor, sino también con la inversión en stocks, e incluso con la reposición. Estos últimos dos componentes no dependen tanto de la disponibilidad global del ahorro en la economía, que tal vez pueda aumentar a causa de la transferencia de ingresos, sino de las utilidades y de las expectativas de las empresas industriales, por hipótesis afectadas, en su mayoría adversamente, tanto por la transferencia como por la reducción de la demanda de bienes de consumo populares. En cuanto al Estado –y aquí otra pequeña discrepancia con Sturzenegger–, por las características de nuestro sistema impositivo que hace descansar las recaudaciones fiscales en los impuestos indirectos, no progresivos, que además recaen más que todo sobre los productos industriales, las caídas del consumo de los asalariados deben reflejarse más bien en caídas de los ingresos estatales y en una menor inversión estatal.

Como conclusión, en la Argentina la compensación de la caída de consumo se operaría fundamentalmente por una mayor inversión en el rubro exportador y tal vez por mayores inversiones en la construcción de inmuebles por los beneficiarios de la transferencia de ingresos. Estos efectos, aunque deben ser tomados en cuenta, por su magnitud no alcanzan a contrarrestar los efectos recesivos de la caída de consumo.

La presencia de varios mecanismos recesivos simultáneos se puede corroborar también mediante una inferencia a partir de uno de los argumentos de Sturzenegger. De acuerdo a él, el modelo de una recesión “friccional” sería simétrico y respondería recesivamente a cualquier variación de la distribución, sea esta progresiva o regresiva. Aunque la lógica que respalda esta conclusión es inatacable, el efecto postulado no coincide con lo que se observa en la vida real, donde las distribuciones progresivas están siempre asociadas con la expansión de la demanda. La explicación para mí reside precisamente en que el efecto “friccional” no se da de forma aislada, sino que coexiste tanto con el efecto de restricción monetaria como con el de la caída de la demanda global. Cuando la redistribución del ingreso es regresiva, los tres efectos se suman. En las redistribuciones progresivas, usualmente caracterizadas también por una expansión monetaria, el efecto “friccional” recesivo se resta de los otros dos, que en este caso operan como factores de expansión.

En conexión con el tema quiero llamar la atención en un punto que considero muy importante. A primera vista podría parecer que toda esta discusión se desarrolla alrededor de las causas de las recesiones. Sin embargo, a través de toda esta respuesta he tenido el mayor cuidado de hablar de “mecanismos” de recesión y no de “causas”. Habiendo estrangulamientos productivos o externos de oferta y demanda inelásticas al precio, el pleno empleo de la capacidad productiva se hace físicamente imposible. La única salida que tiene el sistema productivo para compatibilizar la insuficiencia de un abastecimiento crítico con los requerimientos de la producción es caer en una recesión.

Pase lo que pase, entonces, las fuerzas del mercado tienen que acomodarse para inducirla. En otras palabras, este tipo de recesión no es causado ni por la redistribución regresiva del ingreso ni por la restricción monetaria, sino que estos fenómenos actúan como mecanismos a través de los cuales todo el sistema productivo se ajusta a la insuficiencia de un abastecimiento crítico.

El fenómeno se inicia siempre con la suba del precio del producto escaso y con la consecuente redistribución regresiva del ingreso. Supongamos por el momento, como una hipótesis, que esta redistribución no crea ningún tipo de efecto recesivo, ni a lo Diamand, ni tampoco a lo Sturzenegger. En este caso el desequilibrio entre la oferta estrangulada y la demanda global persistirá. El precio del producto escaso seguirá subiendo, y con él los costos y precios de los productos que lo insumen. Aun en ausencia de una política monetaria restrictiva en términos nominales, el aumento de los precios finalmente chocará con el techo monetario rígido, induciendo una restricción monetaria en términos reales y deprimiendo por esta vía la demanda y la producción. Supongamos ahora que las autoridades tratarán de neutralizar este mecanismo recesivo monetario volviendo a expandir los medios de pago. Pero, de no remediarse el cuello de botella que inició todo el proceso, el precio del bien escaso tendría que subir instantáneamente otra vez y, además, hacerlo a una velocidad mayor que la expansión monetaria, a fin de recrear así el efecto necesario para equilibrar el sistema.

En resumen, aunque es importante conocer los mecanismos que intervienen en el tipo de recesión que estamos analizando y saber cómo operan, no debe olvidarse que no son sus causas sino meros mecanismos a través de los cuales un cuello de botella induce un descenso de la producción.

## **Respuesta a “La existencia de la Estructura Productiva Desequilibrada y su supuesta importancia para la política económica”**

Respondiendo a los interrogantes planteados en el comentario, comienzo aclarando el significado que le doy a la palabra “productividad”, cuyo análisis detallado puede encontrarse en mis trabajos anteriores.<sup>100</sup> Al hablar de la diferencia de las productividades sectoriales, me refiero concretamente:

a. A la productividad privada, que es la que incluye en los costos relativos y en los precios relativos y por lo tanto es relevante para la política cambiaria;

b. A la diferencia tanto entre las productividades medias como marginales entre el sector primario y el industrial, haciendo notar que, por las características decrecientes con el volumen de los costos industriales y por los costos crecientes del sector primario, la brecha entre las productividades medias será mayor que la que

---

100 “Bases para una política industrial argentina”. *El Cronista Comercial*, abril-mayo de 1969, y *Cuadernos del Centro de Estudios Industriales* N° 2. “Doctrinas económicas. Desarrollo e independencia”, Paidós, 1973.

separa las productividades marginales (tema importante para la formulación de una política compatibilizadora agro-industria en nuestro país);

c. A la productividad del conjunto de los factores variables.

Aclarados estos puntos, paso a las dos objeciones básicas de Sturzenegger, que son:

a. Como todas las estructuras productivas serían desequilibradas, no tendría sentido establecer una especial categoría conceptual de Estructuras Productivas Desequilibradas.

b. En vista de lo anterior, tampoco sería válido basarse en la existencia de este tipo de estructuras para justificar el trato diferencial discriminatorio a favor del sector industrial menos productivo.

Para empezar, debo aclarar que en ningún momento estoy utilizando el concepto de Estructura Productiva Desequilibrada para justificar un trato discriminatorio a favor de la industria. Las cosas suceden al revés. Este trato existe en la realidad, pero es anterior y nace en el momento en que un país erige barreras arancelarias para iniciar un proceso de industrialización a precios superiores a los internacionales. Precisamente a causa de este trato discriminatorio aparece posteriormente la Estructura Productiva Desequilibrada de la que me ocupo.

Las justificaciones de las medidas discriminatorias iniciales son muchas y pueden encontrarse dispersas en dos siglos de literatura económica proteccionista. Aunque los argumentos varían algo, su denominador común implícito es que en los países menos desarrollados la productividad social de la industria es mayor que su productividad privada. Para llegar a esta conclusión, los argumentos toman en cuenta las externalidades de la industria, su poder ocupacional, el efecto de aprendizaje, el efecto modernizante, el efecto inductor sobre la organización social y la capacidad de dar respuesta a las presiones redistributivas. Por otro lado, computan también el efecto de la vulnerabilidad macroeconómica de la monoproducción primaria a las oscilaciones de los mercados externos y al ocasional saturación de estos mercados, con el consecuente deterioro de los términos de intercambio.

Finalmente, está el aspecto dinámico de las ventajas comparativas que para mí constituye probablemente el argumento más importante. La productividad industrial es una resultante de muy complejas y múltiples interacciones dentro del *sistema industrial* y crece vertiginosamente *a través del desarrollo industrial*, por vía de la capitalización privada y social, gracias al entrenamiento educacional, a los cambios culturales, a los eslabonamientos hacia adelante y hacia atrás, etc., etc. Este carácter rápidamente creciente de la actividad industrial hace que, para llegar a una etapa en la que goza de ventajas comparativas, la industria de los países que llegan tarde al escenario irremediablemente debe atravesar primero un período de desventajas comparativas, y esta travesía se puede hacer únicamente introduciendo un tratamiento discriminatorio a su favor.

Todos los argumentos anteriores fueron esgrimidos una y otra vez en la larga controversia del libre comercio internacional versus protección. Lo interesante es que, dada la propensión de todas las sociedades de racionalizar sus propios intereses nacionales,

la discusión tiene un marcado carácter cíclico. Los argumentos antiproteccionistas, basados en el principio de ventajas comparativas estáticas, nacen y se desarrollan más que todo en los países que, tal como sucedió en Gran Bretaña en el siglo pasado, lograron tomar la delantera en la industrialización. Los argumentos basados en la productividad social de la industria y en las propiedades dinámicas de las ventajas comparativas son propios de los países más atrasados aspirantes a la industrialización. Lo notable es que, una vez que estos logran su propósito y entran al club de las naciones industrializadas, suelen abandonar rápidamente las ideas proteccionistas que les permitieron dar el salto industrial para volcarse a favor de las ideas librecambistas que tienden a preservar el status quo.

El mejor ejemplo de este fenómeno es la obra de Friedrich List.<sup>101</sup> Los argumentos de su libro a favor de la industrialización en EE.UU. y Alemania (subsidiado a mediados del siglo pasado por la asociación de los industriales norteamericanos) se parecen como dos gotas de agua a los argumentos de los estructuralistas latinoamericanos de las últimas décadas. Sin embargo, hoy tanto este autor como su libro desaparecieron casi totalmente de la enseñanza de la Economía de los EE.UU., volcada enteramente a favor de las concepciones de ventajas comparativas estáticas.

Independientemente de la digresión anterior, en realidad toda la controversia libre comercio-proteccionismo no es demasiado relevante para la presente discusión. Porque mi trabajo que está en discusión parte de un dato de la realidad del mundo actual, y este es que, salvo los EE.UU., Canadá, un puñado de países europeos y unos tres o cuatro países asiáticos especializados en las exportaciones industriales, en todos los demás países donde existe la industria (entre ellos, la Argentina), dicha industria descansa en regímenes de protección, o sea, en un trato discriminatorio. Esta discriminación a favor es particularmente fuerte en todos los países exportadores primarios en vías de industrialización. El objetivo de mi trabajo no es propugnar la creación de estas estructuras productivas sino analizar sus propiedades, *independientemente de la aprobación o desaprobación del camino que llevó a ella*.

¿Por qué es importante este análisis? Porque una vez iniciado el proceso de industrialización, si el crecimiento industrial se desarrollara sin obstáculos, el período de una protección masiva no debería durar más que unas pocas décadas, tiempo suficiente para que se afiance el nuevo sector industrial. En realidad, la protección suele perpetuarse. La razón principal es que el crecimiento necesario para afianzar la industria se traba por chocar contra un crónico estrangulamiento externo, inducido por el mismo proceso de industrialización. Como resultado, en vez de un crecimiento sostenido del sector industrial y del aumento de la productividad industrial, la economía entra en ciclos repetitivos de arranque y parada, en los que, por cada tres pasos que avanza, retrocede dos. Es como si un país que aspira a cruzar un puente desde la orilla monoprodutora primaria hacia la orilla industrializada se quedara detenido en el medio del puente oscilando hacia adelante y hacia atrás, sin poder terminar la travesía.

---

101 List, F., *National System of Political Economy*. Traducción de Lloyd, S. S. (Londres, 1904).

Los adversarios de la industrialización reaccionan atribuyendo toda esta problemática al pecado original de haber roto el equilibrio basado en el cumplimiento del principio de ventajas comparativas estáticas. Mi tesis es que el problema no se origina en esta ruptura de equilibrio clásico, sino en el hecho de que *dicha ruptura nunca fue asumida conscientemente y por lo tanto tampoco fue acompañada por una instrumentación coherente*.

Para demostrar que es así, parto de la realidad, lo que hoy se caracteriza por la existencia de una Estructura Productiva Desequilibrada; analizo sus propiedades, demuestro que no solo llevan inevitablemente a la gran agudización de los conflictos entre el equilibrio externo y la distribución de ingresos, sino incluso, frecuentemente, a una imposibilidad total de compatibilizar el equilibrio externo con el pleno empleo y con el crecimiento. También muestro cómo el proceso desemboca en nuevos tipos de inflación y en la desnacionalización progresiva de la economía. Mi objetivo final es mostrar cómo el análisis apropiado de la realidad que se está viviendo lleva naturalmente a instrumentos alternativos que no solo permiten crecer sino también permiten compatibilizar el crecimiento con la distribución aceptable de ingresos. La superación de las violentas explosiones inflacionarias y el logro de una mayor independencia frente a los capitales externos serían otras dos consecuencias de la adopción de estos instrumentos.

Tal como ya vimos, Sturzenegger señala en respuesta que, dado que las estructuras productivas totalmente equilibradas no existen, la categoría conceptual de las Estructuras Productivas Desequilibradas carece de sentido. No toma en cuenta, sin embargo, que aquí no se trata simplemente de diagnosticar un desequilibrio por el desequilibrio en sí, sino de localizar las causas por las que una industrialización se ve trabada por déficits externos, recesiones, conflictos distributivos y explosiones inflacionarias.

Para que estos fenómenos se den, no basta cualquier pequeño desequilibrio de la estructura productiva. Los problemas crónicos del sector externo aparecen en los países exportadores primarios en proceso de industrialización porque en ellos este desequilibrio cumple varias condiciones. Primeramente, es de una gran magnitud. Después de todo, aunque no existen economías totalmente sin inflación, sabemos que no es lo mismo 5% de inflación por año que 100%, y no por ello dejamos de reconocer la categoría de economías inflacionarias. Del mismo modo, un desequilibrio aislado de la estructura productiva del 5% es poco relevante desde el punto de vista del comportamiento del sector externo. Pero un desequilibrio del 100%, y además de carácter intersectorial y global, sí lo es.

El segundo hecho relevante consiste en que en el caso que estamos analizando el sector de menos productividad relativa es el principal insumidor de divisas y el principal proveedor de empleo. Finalmente, el tercero es que este sector de menor productividad tiende a crecer más rápidamente que el sector más productivo. Son todas estas características en conjunto –y no un mero desequilibrio residual– las que llevan a las crisis externas y hacen significativa la categoría de Estructuras Productivas

Desequilibradas. Porque, asumiendo las características de estas Estructuras como un dato y desarrollando el análisis económico partiendo de ellas, se llega al universo económico con propiedades totalmente diferentes que las que caracterizan al universo convencional de la teoría económica “establecida”, propiedades que por otro lado se acercan mucho más a la realidad cotidiana que observamos en los países como el nuestro.

Todo este análisis se vuelve intelectualmente imposible si se traba el paso inicial indispensable que consiste en reconocer que la realidad que nos rodea no es la misma que la que inspiró y sigue inspirando a los pensadores clásicos y neoclásicos. Precisamente para fijar este *reconocimiento de un punto de partida distinto* es que defino a las Estructuras Productivas Desequilibradas.

Pasemos ahora al diseño de medidas alternativas de política económica que propongo y volvamos a la aseveración del comentarista por la que estas medidas serían discriminatorias a favor del sector menos productivo. Tal como ya señalé, la discriminación nació antes en el momento de haberse iniciado la industrialización bajo protección. Pero en vez de hacerse en forma coherente, en forma razonablemente simétrica para las importaciones y las exportaciones industriales, se cometió el pecado imperdonable de hacer la discriminación únicamente en materia de importaciones, por vía de los cambios múltiples importadores. Se dejó al mismo tiempo que para las exportaciones rigieran las viejas reglas de juego de cambio único, tal como si nada estuviera *sucediendo con la estructura industrial y sus costos y precios*. Es esta incoherencia la que llevó a las crisis externas y a las protecciones crecientes y obligadas, adoptadas bajo las presiones de sucesivas crisis externas y mucho mayores que las que hubieran sido necesarias en un desarrollo diferente. Es esta incoherencia la que combato.

Así, no propongo crear un tipo de cambio más favorable para la producción de automóviles en la Argentina. Los automóviles ya tienen este tipo de cambio desde hace mucho y por ello se pueden fabricar hoy en el país a un precio doble que el internacional. Creo que la meta es ir bajando gradualmente tanto esta brecha como la que separa los precios de los demás sectores industriales del mercado mundial. Pero para que esto se pueda hacer es indispensable liberar el desarrollo industrial de las crisis externas. Para ello es necesario extender el tratamiento que los productos industriales ya tienen en el mercado interno también para la exportación. Si se admite que, sea de hecho o de derecho, la producción industrial que se dirige a la producción interna es merecedora de un tipo de cambio discriminatorio favorable, no hay ninguna razón de negar un tipo de cambio similar para un 10% o 15% de esta producción que, de obtenerlo, se dirigiría hacia el exterior y permitiría viabilizar el crecimiento interno del resto. Pero para vencer los prejuicios, visualizar la necesidad de este remedio y compatibilizarlo con otras medidas de política económica, es necesario un análisis completo del sistema económico, y este es imposible si no se parte de la premisa de que estamos *en un sistema productivo diferente, en el cual el equilibrio externo no se consigue por medios convencionales*.

Algo similar sucede con la compatibilización del desarrollo agropecuario con las consideraciones distributivas, con la diferencia de que mi propuesta de combinar los



mecanismos cambiarios con los impositivos para proveer mayores incentivos marginales al agro ni siquiera es conflictiva con el pensamiento neoclásico y suele encontrar una buena acogida a nivel académico. Pero, en la práctica, resulta muy difícil elaborar dicha propuesta, defenderla y difundirla si uno no está convencido de la intrínseca falta de viabilidad del enfoque tradicional, o sea, *si uno no está seguro de que de otra manera las cosas no funcionan*. Para esto, nuevamente es necesario un modelo analítico apropiado.

En conclusión, a diferencia de Sturzenegger, creo que el concepto de la Estructura Productiva Desequilibrada (o cualquier otro concepto equivalente) constituye un paso esencial para la formación de un modelo analítico que permita entender lo que sucede en la Argentina y en los países similares y diseñar instrumentos económicos apropiados.

LAS POSIBILIDADES  
DE UNA TÉCNICA NACIONAL  
EN LATINOAMÉRICA  
(EL CASO ARGENTINO)  
(1975)

---

## La tecnología y las políticas gubernamentales

Contrariamente a las expectativas, el desarrollo industrial latinoamericano no ha sido acompañado por una evolución paralela de capacidad de creación de tecnología. La industria latinoamericana, en su gran mayoría, se respalda en la tecnología importada, sea simplemente copiada, sea vendida al amparo de las licencias, sea transferida por las casas centrales de las empresas multinacionales a sus sucursales.<sup>102</sup> Esta carencia de la capacidad de creación tecnológica se está convirtiendo en forma acelerada en una nueva e importante traba del desarrollo. Las razones son varias:

a) Los pagos por tecnología, en forma de dividendos remitidos o licencias, pesan cada vez más en las balanzas de pagos, ya de por sí con una crónica propensión deficitaria.

b) La tecnología tiene siempre un fuerte efecto de palanca ya que su elección a menudo predetermina el tipo de los bienes de capital y de materias primas a utilizarse en el proceso productivo. Un ejemplo del poder que otorga son los grandes proyectos de infraestructura de transporte, energía, etc., en los que el monopolio tecnológico de una pequeña pero esencial parte del proyecto le asegura al proveedor extranjero la venta total, "llave en mano". Otro es el de algunas empresas terminales multinacionales –por ejemplo de automóviles– que una vez instaladas en un país, a través del manejo monopolístico de la tecnología fuerzan el traspaso de la industria proveedora de partes y bienes de capital a sus subsidiarias. Finalmente, están también las restricciones habituales de exportaciones. De modo que en general la dependencia de la tecnología importada implica la pérdida de la autonomía tanto en el terreno de la política industrial como en el comercio exterior e impide utilizar a pleno los recursos productivos y el capital nacional.

c) En particular, la tecnología importada muchas veces no se adecúa al tipo de recursos naturales disponibles y suele ser demasiado capital intensiva como para aprovechar toda la mano de obra disponible y eliminar la desocupación estructural.

d) Como una consideración más general, el mundo actual está en un proceso acelerado de cambio, que requiere una gran capacidad de adaptación. Esta capacidad no se da sola, sino que surge gradualmente a través del continuo ejercicio de la facultad creadora a nivel social. La importación sistemática de la tecnología significa una atrofia de esta facultad en el terreno técnico, con la consiguiente pérdida de capacidad de adaptación idónea tanto a los rápidos cambios que se dan en el mundo, como a las características distintivas de los propios países.

---

102 Una buena descripción del desarrollo tecnológico de algunas ramas industriales argentinas se puede encontrar en el libro de Jorge Katz, *Importación de tecnología. Aprendizaje local e industrialización dependiente*, Instituto Torcuato Di Tella, Buenos Aires, 1972.

¿Por qué, contrariamente a las expectativas optimistas la creatividad tecnológica local no se desarrolla? Sin desconocer otras explicaciones,<sup>103</sup> la respuesta, basada en mi experiencia personal, es de que el factor más importante es la insuficiencia de la demanda por parte del sector productivo.

Aunque esta experiencia se refiere específicamente a la Argentina, los conocimientos que tengo sobre los países industrialmente más avanzados del continente –a los que llamaré países semiindustrializados latinoamericanos– indican una problemática similar y hacen pensar que muchas de las conclusiones son extensibles a ellos.

La falta de la demanda social de creación tecnológica a la que me refiero es fundamentalmente un fenómeno de naturaleza económica. El carácter intangible de la tecnología y su connotación positiva de valor a menudo nos hacen olvidar que, en última instancia, se trata de un bien o una mercadería que, igual que los bienes físicos, nace de un proceso productivo que implica una inversión, requiere un capital, tiene un cierto costo, significa un determinado riesgo y tiene como condición una expectativa de rentabilidad.<sup>104</sup> Por lo tanto, para averiguar por qué una tecnología se importa en vez de producirse localmente, tenemos que proceder tal como haríamos frente al mismo interrogante referido a un bien físico: averiguar cuáles son los costos y beneficios comparativos de las dos alternativas. Esta relación no solo depende de las condiciones estructurales de las economías que se comparan, sino también, y en una medida fundamental, del contexto de las políticas gubernamentales. Veremos que, tanto o más que la política que gobierna a la tecnología propiamente dicha, pesan aquí las políticas arancelarias, cambiarias, exportadoras, impositivas, crediticias y de subsidios, etc., referidas a las empresas que utilizan la tecnología en cuestión, a los productos en los que viene incorporada y a las entidades –privadas o estatales– que adquieren estos últimos.

Esta estrecha interdependencia entre las políticas gubernamentales de todo tipo y la tecnología fue lo que lo hizo concebir a Jorge Sábato su ya conocido esquema triangular.<sup>105</sup> De acuerdo con esta concepción, cualquier indagación en materia tecnológica debe partir de un esquema de triple interacción entre la infraestructura

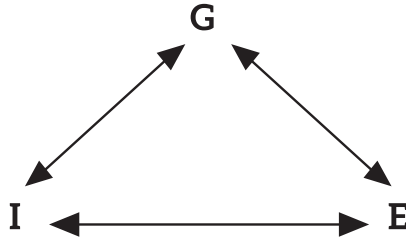
---

103 Las dos explicaciones más comunes están citadas por David Felix. Una es la que atribuye el problema a la insuficiente difusión tecnológica (*technological gap approach*). Otra es la que presume que los precios latinoamericanos de capital y mano de obra están deformados. La primera explicación presupone una mística propensión natural y automática por parte del mercado a hacer tecnología con solo tener la información disponible. La segunda, tal como ya lo señala Felix, opera con el concepto tradicional de isocuantas, el que implica la disponibilidad de tecnología de todo tipo ya preparada. Por lo tanto, no toma en cuenta que la tecnología adecuada para la relación capital-trabajo local generalmente no está disponible y que por lo tanto su creación requiere esfuerzo, e implica un costo y un riesgo. Además, el enfoque sobrestima en general el papel motivacional de la relación capital trabajo. Véase Felix, D. (1974). *Technology and Social-Economic Development in Latin America*. Washington, University.

104 Sobre este concepto insistió muchas veces Jorge Sábato. Véase *El comercio de tecnología*, o bien *Empresas y fábricas de tecnología*, ambos O.E.A., 1972.

105 Jorge Sábato, *Cuadernos del Centro de Estudios Industriales*, N° 4, Buenos Aires.

científico-tecnológica (I), el gobierno (G) y la estructura productiva (E) simbolizado por el triángulo IGE, donde las respectivas interacciones están dadas por esos tres lados.



La virtud de este esquema reside en que fija gráficamente la idea de que el desarrollo tecnológico no es una función del mercado o de la estructura productiva, ajena a la voluntad social, sino que constituye una variable que puede y debe ser manejada mediante políticas apropiadas en forma concordante con los objetivos nacionales.

Aprovechando el lenguaje de este esquema triangular, el objetivo del presente trabajo es indagar por qué la demanda social de tecnología comprendida en las interacciones simbolizadas por el lado IE es insuficiente para estimular la creación tecnológica. ¿Qué relación tiene esta insuficiencia con las políticas gubernamentales – con las simbolizadas por el lado GE y también con las simbolizadas por el GI-? Y, por último, esbozar las modificaciones de las políticas tendientes al aumento de dicha demanda.

## La tecnología incorporada y la política general de importaciones

La primera vinculación que aparece entre la tecnología y las medidas gubernamentales, no específicamente tecnológicas, es la política importadora referida a los bienes en general, ya que la importación de un bien físico presupone automáticamente la importación de la tecnología incorporada en él.<sup>106</sup> De modo que la primera condición para poder plantear siquiera una opción entre la tecnología importada y la tecnología nacional es haber decidido previamente producir localmente el bien que la incorpora. Esta decisión está en gran medida determinada por la relación de costos entre el bien importado, una vez puesto en el país, y el bien nacional.

Dado que los costos de producción industrial en los países latinoamericanos – igual que en todos los países semiindustrializados– son marcadamente superiores a los costos internacionales, si el comercio internacional fuera libre y la decisión de importar o producir internamente un bien únicamente dependiera de los costos de producción,

---

106 Aunque teóricamente se puede concebir una situación en la que un país latinoamericano importa productos que llevan incorporada la tecnología que el mismo país previamente exportó, esto es altamente improbable.

estos países no tendrían industria y la opción referente a la tecnología ni siquiera se les llegaría a presentar.

La industria puede desarrollarse únicamente gracias a regímenes de protección que compensan la disparidad de costos relativos nacionales-internacionales. A la luz de la teoría económica tradicional, esta sobrelevación de los costos industriales sería una manifestación de una ineficiente asignación de recursos, y los regímenes de protección serían el instrumento deformante que la provoca.

En una serie de trabajos míos procuré demostrar que los altos costos industriales en los países exportadores primarios en el proceso de industrialización, lejos de ser una manifestación de la ineficiencia o, constituir una característica patológica de su desarrollo, deben considerarse una propiedad legítima y normal de sus estructuras productivas a las que, debido a sus características particulares, denominé estructuras productivas desequilibradas o EPD (Unbalanced Productive Structures o UPS).<sup>107</sup> Consecuentemente, los regímenes de protección no son creadores de ineficiencia sino que constituyen la inevitable herramienta del desarrollo industrial. Su existencia se puede justificar incluso en el terreno de eficiencia estática, siempre y cuando esta última se analice desde el punto de vista macroeconómico, tomando en cuenta el grado de ocupación de los recursos productivos del país. Pero más importante que la eficiencia estática son las consideraciones dinámicas: la protección es el único método conocido para lograr que en un país exportador primario nazca y despegue un sistema industrial y salvo Inglaterra, que fue el primer país en industrializarse, todos los demás países hoy industriales tuvieron que pasar por esta etapa.<sup>108</sup>

Pero, independientemente de si se acepta esta tesis o no, el hecho es de que en los países semiindustrializados latinoamericanos, que nos ocupan los precios industriales internos superan de 50% a 150% los precios internacionales. Por lo tanto, cualquiera que trata de indagar sobre la tecnología en estos países no tiene otro remedio que aceptar este nivel de precios como un dato de la realidad y con él, salvo que pretenda eliminar la industria que quiere tecnificar, la necesidad de los sistemas compensatorios de protección.

La tentación natural en este punto sería también aceptar como un dato de la realidad los regímenes de importaciones con sus niveles concretos de protección y desentenderse de su análisis. Esto equivaldría a concluir a priori que los bienes que se importan son los que deben importarse y que lo único que cabe es preocuparse por la tecnología en aquellos bienes que se fabrican internamente. Pero esto sería un grave error. Los sistemas vigentes de protección no son el fruto de una política racional,

---

107 Las justificaciones y el análisis de las propiedades de las EPD pueden verse en Marcelo Diamand, *Bases para una política industrial argentina*. Buenos Aires, Centro de Estudios Industriales, cuaderno N° 2, 1969 (versión en inglés: *Unbalanced Productive Structures and Their Peculiar Properties*, Purdue University, Purdue Workshop on Price and Trade Policy and Agricultural Development, 1971), o, en forma más completa, en el libro ya citado *Doctrinas económicas, desarrollo e independencia*, capítulos 2,3 y 11, Buenos Aires, Paidós, 1973.

108 Este es un punto hoy sistemáticamente y muy convenientemente olvidado por países como Alemania y Estados Unidos fervientemente proteccionistas en la etapa de despegue.

sino el resultado de presiones políticas contradictorias, ideologías encontradas e improvisaciones gubernamentales y presentan una gran cantidad de discontinuidades e irracionalidades.

Las principales de ellas se presentan en las disposiciones referentes a las compras estatales, a las licitaciones internacionales, a las desgravaciones con fines de promoción, a los parámetros de clasificación arancelaria y al tratamiento de partes y piezas. Desentenderse de estas irracionalidades y aceptarlas como un dato inamovible de la realidad sería equivalente a renunciar desde ya a modificar una parte muy importante de las políticas que afectan adversamente el desarrollo tecnológico latinoamericano.

En lo que sigue, haré un breve análisis de los aspectos señalados, recalcando nuevamente que este se basa fundamentalmente en lo que sucede en la Argentina.

a) **Compras estatales.** Debido al peso de la tradición importadora, a la financiación que se obtiene del exterior, a la expectativa –a menudo justificada– de una mayor seguridad de funcionamiento (o sea el “querer dormir tranquilo”), las compras estatales, fundamentalmente las de bienes de capital, tienden a volcarse al exterior. Además, al amparo de la teoría de que no tiene sentido de que el Estado se agrave a sí mismo, las importaciones del Estado y de sus empresas generalmente no pagan derechos de importación. Esto hace que desde el punto de vista microeconómico de cada administrador o gerente de una empresa estatal le sea más barato comprar en el exterior. El resultado de todos estos factores suele ser una sistemática presión importadora del Estado, en desmedro de la utilización y del desarrollo de la capacidad productiva local.

Los sectores productivos cuando pueden reaccionan defensivamente, imponiendo una legislación compulsiva, por ejemplo, creando comisiones de fiscalización, cuya misión es controlar las importaciones estatales y permitir las únicamente previa verificación de que no existe ni oferta ni la capacidad de oferta local del bien demandado.

El sector estatal defiende a su vez su “derecho a importar”, a veces ya a nivel de los proyectos especificando características innecesariamente sofisticadas, a sabiendas de que los proveedores locales no podrán satisfacerlas. Otra forma es colocar los pedidos a último momento sin darles posibilidad ni tiempo suficiente a los productores locales para planear la producción. Otra es no subdividir proyectos sino exigir la entrega de paquetes completos “llave en mano”, lo que no están en condiciones de cumplir las empresas locales. Finalmente otra es exigir a las empresas nacionales condiciones de financiación imposibles de ofrecer.

Las repercusiones son muy graves, ya que el Estado es el único comprador en importantísimos rubros que hacen al equipamiento de la infraestructura en los cuales la sola producción local, aunque sea basada en la tecnología importada, ya de por sí es un logro tecnológico de gran envergadura, difícil de encarar sin un plan trazado y sin una seguridad del mercado. Mucho más difícil todavía es pensar en estas condiciones de inestabilidad en el desarrollo de una tecnología propia.

b). **Las licitaciones internacionales.** Otro factor que conspira en contra de la producción local, fundamentalmente de la de bienes de capital, son los préstamos

del BIRF y del BID. Estos organismos, como condición de financiamiento, imponen licitaciones internacionales, con márgenes de protección muy reducidos, que ni de lejos contemplan el desnivel de costos industriales entre los países semiindustrializados y el mercado mundial. Este condicionamiento de los préstamos en una gran cantidad de casos obliga a volcar al exterior adquisiciones de alto potencial tecnológico, que podrían haber sido hechas localmente, dejando así ociosa la capacidad productiva disponible y trabando el desarrollo tecnológico.

c) **La desgravación arancelaria como mecanismo de promoción.** Otro mecanismo promotor de importaciones es la tendencia de utilizar masivamente las desgravaciones arancelarias de bienes de capital, de productos intermedios y de materias primas como un mecanismo de promoción de sectores industriales específicos o regiones específicas del país. La popularidad de este procedimiento en la Argentina se debe a que, al no estar asentado como un gasto estatal, en apariencia no representa ningún costo para el Fisco. Por supuesto se trata de una ilusión ya que tanto el Fisco como la economía pierden mucho más por el desaprovechamiento directo de la capacidad productiva que se produce y por los efectos indirectos de la erogación superflua de divisas, que ayudan a precipitar las crisis de balanza de pagos.<sup>109</sup> No obstante en la Argentina se aplica en forma recurrente y masiva, tal como sucedió en 1960/61 cuando se sacrificó de este modo a casi toda la industria de bienes de capital.

d) **El uso irracional de parámetros en la clasificación arancelaria.** El criterio de asignar la protección únicamente a los bienes que se producen localmente lleva a una clasificación arancelaria en la que, para separarlos de aquellos que no se producen se emplean parámetros tales como precisión, frecuencia, tamaño, etc. Así por ejemplo se protegen instrumentos de hasta W de precisión, osciladores electrónicos de hasta Y megaciclos, tornos de hasta Z de longitud de bancada, etc. Los instrumentos osciladores o tornos que superan estos parámetros quedan desgravados. A menudo la división resulta tan mal hecha que al usuario local le termina resultando más barato un bien importado de características innecesariamente sofisticadas, que el bien nacional menos sofisticado que responde a sus necesidades. El resultado es la tendencia importadora, nuevamente en desmedro de la producción y la tecnología nacional.

e) **Despieces.** Otro caso de irracionalidad se produce cuando se protege un cierto bien final dejando desgravadas las partes y piezas que forman una parte integrante del mismo, induciéndose así a las empresas a limitarse al simple montaje local. En estos casos la tecnología del bien final ya llega incorporada en estas partes y piezas, eliminándose la posibilidad de la tecnología local.

La enumeración anterior es tal vez demasiado pesimista ya que no toma en cuenta los efectos de la continua presión de la realidad industrial tendiente a superar

---

109 Los efectos perniciosos indirectos de todas las medidas que pretendiendo solucionar el problema fiscal agravan el desequilibrio de balanza de pagos y por vía indirecta agravan mucho más el problema fiscal están analizados en el libro *Doctrinas económicas, desarrollo e independencia*, citado, fundamentalmente capítulo 6.



esas filtraciones. Es así que hoy en la Argentina rige la Ley de Compra Nacional que limita mucho las maniobras importadoras de las entidades estatales y hay una toma de conciencia por la cual algunas entidades estatales –caso de la Comisión de Energía Atómica en la construcción de la Central Nuclear– actuaron como activas promotoras del desarrollo industrial y tecnología local; en las licitaciones internacionales se aplican medidas compensatorias internas de apoyo a la industria nacional; la desgravación arancelaria como método de promoción se restringe cada vez más y la clasificación arancelaria va mejorando. De este modo los “agujeros” en la protección van disminuyendo. Sin embargo el proceso es lento, tiene sus altibajos y su costo en términos de balanza de pagos, crecimiento industrial y desarrollo tecnológico es muy alto.

## Estudios internacionales

### Tecnología no incorporada importada y nacional: costos comparativos

A medida que se dan las condiciones para la producción local, la primitiva opción de importar o producir el bien se transforma en la opción de importar o producir la tecnología no incorporada. En ella el empresario local se guiará por las respectivas ventajas y desventajas de ambas decisiones. A los fines de análisis las consideraciones pueden ser subdivididas en:

- a) Los costos comparativos de producción de tecnología en ambas alternativas, suponiendo un comercio internacional de tecnología no incorporada sin restricciones.
- b) La influencia de una eventual protección para la tecnología no incorporada.
- c) Las ventajas intrínsecas de la tecnología nacional.

Comencemos con los costos comparativos. La ventaja de los países semiindustrializados como la Argentina parecería ser el menor costo de mano de obra científica y tecnológica. Sin embargo en la mayoría de los casos esta ventaja se diluye totalmente en la desventaja de operar en el sistema industrial menos integrado. Tomemos como ejemplo la tecnología integral de un producto industrial final como un automóvil. Esta tecnología involucra:

- El producto, su desarrollo mecánico y su diseño estético.
- Los procesos para fabricarlo.
- Dispositivos y bienes de capital utilizados en la fabricación.
- Tiempos, métodos y organización de la línea de producción.
- Controles de procesos.
- Especificaciones de materias primas y de productos intermedios, su desarrollo o el apoyo a los proveedores para desarrollarlos y producirlos.

Criterios, métodos e instrumentos para el control de calidad.  
Organización de service de línea y service final.

El costo resultante de un proyecto de este tipo es una función del complejo sistema de interacciones, en el que intervienen: la facilidad de conseguir personal especializado en todos los niveles; el acceso a los conocimientos, frecuentemente transmitidos por tradición oral y no escritos; la facilidad de contacto con los proveedores potenciales de materias primas, partes y bienes de capital; la posibilidad física de una fluida comunicación con ellos, etc.

A un diseñador de instrumentos electrónicos, radicado en el Este de los Estados Unidos, con un fácil contacto personal con los fabricantes de componentes electrónicos de la zona y que resuelve cualquier consulta con una visita, un llamado telefónico o el simple envío de una muestra que llega en el día, ni siquiera le resulta fácil imaginar la situación de un diseñador radicado, digamos en Buenos Aires o San Pablo, para el que un problema idéntico significa meses de correspondencia, semanas de demora, montañas de trámites aduaneros cada vez que tiene que despachar una muestra y largos viajes cuando tiene que conversar con los proveedores.

Otra ventaja a favor de las empresas en los países industriales es la formación del personal técnico, ya que las universidades generalmente enseñan a integrar y aplicar los conocimientos teóricos y, además, el medio industrial ofrece amplias oportunidades de entrenamiento posterior. De modo que las empresas que emprenden la investigación y desarrollo ya encuentran personal formado. Por otra parte, cuando quieren delegar el trabajo, también suelen encontrar institutos de investigación y desarrollo integrados con la industria, con capacidad para la elaboración de la tecnología.

Los países semiindustrializados, aun aquellos que disponen de muchos profesionales científicos y técnicos, tienen una enseñanza mucho más enunciativa, enciclopédica y poco integrada, impartándose conocimientos abstractos desvinculados entre sí y sin que el estudiante aprenda cómo aplicarlos. Además, el medio industrial, precisamente por ser menos maduro, ofrece también menos oportunidades para el entrenamiento creativo posterior que pudiera compensar esta deficiencia.<sup>110</sup> No están en una mejor situación los centros de investigación. Por un lado sufren de una crónica falta de fondos y del apoyo estatal. Por el otro sufren de una deformación de la escala de valores: los criterios de promoción y de status favorecen lo rebuscado y lo poco relevante en desmedro del contacto con la realidad, dando por resultado un ambiente enrarecido de una torre de marfil.

Como resultado, una empresa que decide emprender una tarea de investigación y desarrollo generalmente debe hacer un esfuerzo individual de formación de personal técnico, lo que aumenta mucho la inversión necesaria y alarga el tiempo.

Por último está el problema de riesgo. La investigación y desarrollo ofrecen

---

110 Véase Roulet, Aráoz y Kamenetzky, *El sistema científico tecnológico y su relación con un sistema socio-económico*, Buenos Aires, Conacyt, 1970.

siempre grandes riesgos propios por la imposibilidad de predecir los costos y por la incertidumbre de los resultados. Pero en los países semiindustriales a este riesgo “natural” se agrega otro más: la poca estabilidad de las políticas gubernamentales que se traduce en bruscas fluctuaciones de la producción. Por un lado, están las repentinas variaciones de políticas arancelarias en las que los períodos de una fuerte protección que alientan la producción local se ven seguidos de violentas aperturas eficientistas de importaciones que la anulan. Por el otro están los cambios bruscos en las políticas de compra y contratación estatal en las que no solo se producen anulaciones y postergaciones de compras aisladas ya contratadas en firme sino incluso se anulan contratos negociados a largo plazo con integración programada prevista. Finalmente, las periódicas crisis de balanza de pagos, que se enfrentan mediante políticas recesivas al estilo del Fondo Monetario, de un día a otro significan una reducción global de la demanda de la producción industrial en todos los niveles.<sup>111</sup>

Todo esto hace que el empresario latinoamericano piense mucho, antes de embarcarse en una política de investigación y desarrollo. A diferencia de pagos por licencias que no significan más que gastos proporcionales a la producción y disminuyen automáticamente cuando ésta baja, la investigación y desarrollo propios involucran un importante gasto fijo que se mantiene aun cuando la producción baja, lo que aumenta mucho la vulnerabilidad de la empresa a los cambios a los que está expuesta.

En conclusión, aun en el supuesto de que la opción tecnología importada-nacional se refiera a un proyecto concreto de investigación y desarrollo que se inicia de cero, igualmente, salvo las excepciones de las tecnologías de aplicación local que analizaremos más adelante, los países industriales tendrían a su favor las ventajas derivadas de disponer de un medio más integrado y maduro tecnológicamente, de contar con una dotación humana mejor preparada y de muchos menores riesgos de inestabilidad de las políticas económicas.

En realidad, la ventaja a favor de ellos es mucho mayor ya que, nuevamente salvo los casos de la tecnología de aplicación local, el supuesto de partir de cero se da pocas veces. En general, cuando un país semiindustrializado necesita una tecnología, ésta ya está desarrollada en los países industriales. Esto significa que por un lado se ofrece una tecnología probada y experimentada, sin riesgos. Por el otro, está el gran riesgo de toda innovación, con las casi inevitables imperfecciones (recordemos el ejemplo extremo de los primeros aviones a reacción Comet que se desintegraban en el aire). Las fallas son especialmente riesgosas para las empresas debido a la intolerancia del medio en el que el mercado discrimina a favor de las marcas con licencia extranjera, los bancos otorgan con más facilidad créditos cuando la firma puede exhibir el respaldo de una licencia, los grandes compradores –como las fábricas terminales de automóviles– las suelen exigir

---

111 Para la descripción y análisis de estos fenómenos, véase Marcelo Diamand, “Los cuatro tipos de inflación argentina”. Buenos Aires, Revista *Competencia*; abril 1971; Marcelo Diamand, “Por qué una maxidevaluación sería recesiva e inflacionaria”. Buenos Aires, *El Cronista Comercial*, agosto de 1971; y *Doctrinas económicas, desarrollo e independencia*, ya citado, capítulos 6, 8, 9.

y, lo más importante, muchas veces las imponen el Estado y sus empresas como una condición ineludible de contratación.

En estas condiciones lejos de aceptarse las imperfecciones como un inevitable precio de la maduración industrial, se toman como una confirmación de los prejuicios a priori contrarios a la tecnología nacional.

Frente a todo esto, el costo de la tecnología importada no es muy alto. Si ya es de dominio público no cuesta nada. Si es de acceso restringido pero está compartida por muchas firmas, su costo marginal es muy bajo, especialmente cuando las empresas poseedoras se convencen de que el mercado demandante de bienes que la incorporan igualmente ya está perdido para sus exportaciones por la protección que impone.

Los únicos costos reales que quedan en este caso son los trámites que normalmente se cobran aparte y el riesgo de competencia en terceros mercados que se supera con la cláusula que prohíbe la exportación. Las ventajas a favor de la importación de la tecnología –por lo menos dentro de las premisas expuestas hasta ahora parecen pues claras.

Queda el caso de una tecnología monopolizada por una o pocas empresas, sea mediante patentes, sea por el dominio de un complejo know how. En este caso el costo marginal para la empresa proveedora es mucho mayor ya que la transferencia de tecnología involucra el riesgo de perder la exclusividad del know how. Por lo tanto la tecnología puede resultar difícil de conseguir y la opción para la empresa que encuentra esta dificultad puede ser o renunciar al proyecto o bien incurrir en la inversión y riesgos del desarrollo propio.

El caso será analizado más adelante y se verá que las empresas grandes en general renuncian al proyecto.

## **Protección a la tecnología no incorporada**

La comparación de costos fue hecha hasta ahora en el supuesto del libre comercio internacional de la tecnología no incorporada. Si este tipo de comparación fuese totalmente decisivo, tendríamos que aplicarla también a los bienes, con lo cual concluiríamos que en los países exportadores primarios ni siquiera debería haber industria ya que esta, tal como vimos, resulta posible únicamente gracias a los regímenes de protección.

Si la tecnología es una mercadería, si su producción en general tiene costos superiores a los vigentes en los países industriales y si a los países semiindustrializados les conviene desarrollarla, no hay ninguna razón en principio para no darle una protección, tal como se otorga, digamos, a los bienes de capital. Sin embargo, a diferencia de otras mercaderías, la tecnología no incorporada hasta hace poco no gozaba de ninguna protección. O sea, los mismos países que consideraban como lo más natural proteger su producción física no solo no restringían sino que incluso estimulaban el ingreso de la tecnología extranjera mediante cambios preferenciales e incentivos impositivos.

Últimamente han aparecido algunos regímenes de protección.<sup>112</sup> Pero hasta ahora estos se caracterizan por una estructura muy simple, similar a las que regían para los bienes en las primeras etapas de industrialización, con una clasificación binaria del tipo “sí-no”: importaciones permitidas para lo que se estima que el país necesita, e importación prohibida para lo que se estima superfluo.

Todavía es prematuro saber qué resultados van a dar estos regímenes. Mi impresión es que el sistema binario “sí-no” es útil a lo sumo para impedir los pagos por los casos más flagrantes de marcas comerciales disfrazadas de tecnología pero que, por la complejidad del campo de aplicación, es demasiado tosco para discriminar adecuadamente en el terreno tecnológico propiamente dicho. Un régimen muy restrictivo trabará la adquisición de las tecnologías necesarias. Un régimen poco restrictivo significará un trámite burocrático puramente formal.

Otra forma de protección es la que se otorga por vía positiva, sea financiando y estimulando la investigación y desarrollo a nivel de las universidades y de los institutos, sea otorgando subsidios y desgravaciones a las empresas que hacen la investigación y desarrollo propios. Pero en la práctica ambos procedimientos chocan con varios obstáculos. Por un lado, está la crónica insuficiencia de fondos estatales y la falta de convicción de que el apoyo a la tecnología nacional es realmente importante y constituye una prioridad. Por el otro, aun cuando ocasionalmente aparece la decisión de otorgar el apoyo, el aislamiento ya mencionado de la comunidad académica y su falta de integración con el medio industrial hacen difícil que se utilice en forma productiva en los institutos de investigación. También hacen difícil la movilización de “jurados de calificación”, o sea, equipos humanos con suficiente poder de discriminación como para canalizar los fondos a las empresas con una cierta seguridad de que se inviertan en apoyar investigaciones y desarrollos realmente relevantes.

## Las ventajas de la tecnología nacional latinoamericana

A pesar de lo expuesto hasta ahora, existen muchos casos en los que las empresas latinoamericanas deciden producir tecnología propia y posteriormente encuentran éxito comercial y económico. Este éxito se debe a las ventajas derivadas de una mejor adecuación a las condiciones locales que así logran.

### **a. Utilización de partes componentes y materias primas más baratas o más fácilmente conseguibles**

El traslado de un diseño de un país industrial a un país semiindustrializado puede implicar el uso de materias primas o productos intermedios que no se fabrican localmente, lo que significa la utilización obligada de insumos importados, y muchas

---

112 Leyes de Transferencia de Tecnología en México y Argentina, con la creación de los respectivos registros.

veces especialmente importados, cuando podría haber alternativas más económicas, que cumplen una función similar. Estas alternativas usarían insumos que se producen localmente o, por tener un uso más generalizado, se importan habitualmente. Aparece así una ventaja a favor del desarrollo local, el que se adecúa desde el comienzo a esta provisión local más conveniente. Por ejemplo, los diseños importados de equipos de comunicaciones o equipos de electrónica industrial suelen usar componentes pasivos miniaturizados y transistores que deben importarse especialmente. Los desarrollos locales se suelen hacer de un tamaño algo más grande para poder usar componentes pasivos locales de un tamaño mayor y utilizan transistores que, aunque a veces no se producen localmente, son de uso más universal y por lo menos se importan habitualmente para diferentes usos de consumo masivo tales como televisores o equipos de alta fidelidad. La ventaja que así se obtiene depende de la relación del precio entre los componentes importados y nacionales. Por lo tanto, nuevamente aparece la relación con los regímenes de protección. Una desgravación arancelaria de componentes, al hacer que su importación sea más económica, a menudo invierte las ventajas comparativas a favor de los diseños extranjeros del producto final, anulando la tecnología competitiva local. El caso se parece al que vimos cuando se analizó la importación de productos desarmados con la tecnología ya incorporada en las partes. La diferencia consiste en que aquí no se trata de partes diseñadas exclusivamente para un cierto producto específico final (como las piezas de un automóvil), sino de componentes de uso más general, disponibles en el mercado a los que se debe adecuar el diseño final.

#### **b. El bien final terminado, adecuado a las condiciones locales**

Cada mercado plantea por sus características ciertas exigencias a los productos finales que demanda. Así los automóviles norteamericanos están diseñados para las carreteras bien pavimentadas de aquel país y los radio-receptores de consumo masivo se adecúan a una gran densidad geográfica de las emisoras, y no solo no necesitan una alta sensibilidad sino que incluso esta se vuelve molesta por las interferencias que acarrea. Frente a esto, las malas carreteras latinoamericanas exigen una suspensión más resistente y las grandes distancias demandan una sensibilidad mayor de los receptores. Esto les da nuevamente una ventaja a los diseños o rediseños locales.

#### **c. Escalas de producción**

Cada técnica productiva implica ciertas inversiones industriales –en equipos, matricería, dispositivos– y ciertos gastos fijos en mano de obra indirecta –en planeamiento, métodos, mantenimiento, etc.–. Estas erogaciones tienen siempre por virtud ahorrar la mano de obra directa. El balance entre los costos directos ahorrados y los costos indirectos que aumentan depende de las escalas de producción. En las escalas más pequeñas, propias de los países semiindustrializados, la inyección de plásticos con matrices de bocas múltiples en máquinas automáticas puede volverse antieconómica; la tornería automática puede resultar más cara que la manual y las líneas basadas en las cintas transportadoras pueden no justificarse. Las consideraciones de escala también

influyen sobre el diseño de los productos. Como un ejemplo ilustrativo, citaré una experiencia de mi empresa a la que hago referencia más adelante. En un cierto momento trajimos un televisor transistorizado europeo con la intención de estudiar una posible licencia. Lo primero que descubrimos fue que el gabinete estaba armado sobre un marco metálico inyectado, cuya producción, en la escala proyectada de 500 televisores mensuales, resultaba absurda. Pensamos entonces en reemplazarlo por un marco de chapa. Pero esta técnica no permitía mantener los ángulos redondeados primitivos, lo que obligaba enseguida al rediseño del frente plástico y así sucesivamente. Además, había que cambiar una serie de componentes electrónicos. De modo que al cabo de media hora del televisor inicial quedaba muy poco, lo que hacía perder todo sentido a la licencia. Resultado: la aparición un tiempo más tarde de un televisor transistorizado de diseño propio. Esta relación entre la escala, las técnicas productivas y a veces el diseño mismo es la responsable de un adelanto que se observa en la Argentina en la tecnología de los procesos y también, en algunos rubros industriales, en la tecnología de los modelos. Aquí otra vez más hay que tener en cuenta la relación con el costo de ciertas piezas importadas. Concretamente, si en el momento en que hicimos la investigación del televisor importado hubiese sido más conveniente importar el marco inyectado, las otras piezas y los componentes, toda la decisión posterior hubiese sido distinta. No es una casualidad que en el mercado argentino el desarrollo propio de los modelos fue tomando auge a medida que se agrandaban las dificultades para importar piezas de terminación.

#### **d. La relación del costo de capital y de la mano de obra**

La elección de las técnicas de producción, además de depender de la escala, depende también de la relación entre el costo relativo del capital y de la mano de obra. En Latinoamérica el efecto debería ser una búsqueda de las tecnologías más mano de obra intensivas. En la práctica el efecto se da, pero es mucho menos importante que el de escalas y mucho menos importante de lo que cabría esperar de acuerdo con la importancia que le da a este factor la literatura. Una razón es que, aunque los costos relativos capital-trabajo son distintos que en los países industriales, no se diferencian tanto como las escalas. Además, estos costos relativos sufren algunas deformaciones. La primera, típica de la Argentina, son las facilidades crediticias para los bienes de capital a tasas bancarias preferenciales, que con la crónica inflación significan un interés real mucho menor que el nominal (a veces negativo) y alteran la relación capital-mano de obra a favor del primero. Otra deformación –nuevamente típica de la Argentina– es un régimen impositivo que discrimina violentamente a favor de las industrias capital intensivas.<sup>113</sup> En los últimos tiempos gravitan también los costos invisibles de mano de obra derivados del creciente desasosiego gremial con la resultante tendencia empresaria

---

113 El impuesto a los réditos permite reevaluar los bienes de capital de acuerdo con la inflación, pero no así los inventarios ni activos monetarios gravando el incremento de estos últimos tal como si fuesen utilidades. De esta manera, grava las utilidades ficticias que aparecen por efecto de la inflación.

a sustituir el personal por los equipos.

Hay casos de excepción donde la relación capital-trabajo es importante. Por ejemplo, la tecnología tradicional de las casas prefabricadas no funciona bien en la Argentina debido al alto costo del transporte de componentes premoldeados en relación con la mano de obra de los albañiles. El problema se soluciona con una tecnología local: se transporta la fábrica, con sus moldes, sus obreros y sus maquinarias, a la obra, encareciendo así ligeramente el trabajo, pero abaratando mucho el transporte.

#### **e. Las características de los bienes de capital demandados**

Las diferencias en las materias primas utilizadas y en las escalas y también la relación capital-trabajo afectan las características de los bienes de capital demandados por el mercado. Por ejemplo, las máquinas que trabajan metales deben estar adecuadas a la fundición local que, a causa del diferente proceso utilizado, cristaliza en una forma distinta y tiene una dureza diferente. La diferencia de las escalas hace que convengan las máquinas inyectoras, de extrusión o de estampado más versátiles y menos automatizadas, etc. Aquí, nuevamente, el diseño local permite adaptarse a estas condiciones.

#### **f. El efecto formativo**

La investigación y el desarrollo, así como benefician a los países en términos de su efecto formativo, permitiéndoles una mejor adaptación a los cambios, también traen los mismos beneficios formativos para las empresas. Una vez montado un equipo investigador propio y tomada la costumbre de encarar los problemas en forma creativa, las posibilidades de respuesta frente a los nuevos desafíos se multiplican a un grado ni siquiera posible de evaluar de antemano.

## **La tecnología local obligada**

Las ventajas que se acaban de citar hacen al frecuente éxito de la tecnología nacional. Una vez tomada la decisión, bien pueden constituir la motivación inicial de la decisión, tal como suele suceder en la tecnología de los procesos y a veces con la del desarrollo de los modelos motivados por las escalas. Es poco frecuente, en cambio, que se emprenda una investigación y desarrollo más complejos e integrales nada más que en la previsión de estos futuros beneficios. Por supuesto hay excepciones. Por ejemplo, la empresa Fate, una gran productora argentina de neumáticos, tomó conscientemente la decisión de desarrollar la tecnología propia por razones formativas y como una visión del futuro. Diversificó su producción hacia el ramo electrónico, desarrollando una línea de calculadoras, decisión que por otra parte demostró ser muy exitosa desde el punto de vista económico.

Pero, salvo algunos ejemplos esporádicos, la motivación de este tipo de decisiones nace más bien en situaciones de necesidad, cuando no se dispone de una



tecnología extranjera adecuada. El primer caso es la industrialización de materias primas de origen local, sin antecedentes mundiales, de modo que la tecnología apropiada no existe. El segundo caso es el de la tecnología que ya existe en el exterior, pero el país o más frecuentemente una determinada empresa no tienen acceso a ella. Estas son las fuentes de motivaciones o las puertas de entrada. Una vez tomada la decisión y emprendido el camino de creación tecnológica, las ventajas antes citadas aparecen como una consecuencia y un subproducto de la decisión inicial y le dan un sentido económico.

Uso de las materias primas locales. Los proyectos basados en el uso de las materias primas locales –pesqueras, minerales, agropecuarias, tropicales– se enfrentan a menudo con las características distintas de estas materias primas o con usos distintos que se les pretende dar y por lo tanto frecuentemente no encuentran una tecnología adecuada en el exterior. Aunque el caso parece similar al anteriormente mencionado del uso de las materias primas disponibles localmente, hay una gran diferencia: aquí no hay opción posible ya que el uso de la materia prima local constituye la esencia misma del negocio. Para poder encararlo, no queda otro camino que emprender la investigación y desarrollo propios.

Queda siempre la posibilidad de hacer el trabajo en el exterior. Pero en este caso la consideración de estar en la proximidad de las fuentes de información y abastecimiento opera al revés que en el de los automóviles o de la electrónica: aquí es la investigación local la que goza de estas ventajas. Otra ayuda para la tarea local es que, en estos casos, los institutos de investigación privados o universitarios funcionan mejor. Los problemas a resolver, aunque pueden ser muy difíciles, son menos complejos y ramificados y más acotables que, digamos, una tecnología integral de un automóvil, cuyo desarrollo nunca podría ser encomendado a un instituto de investigación que no tuviera previamente un contacto integral con la industria y viviera sus problemas cotidianos. En cambio, los problemas tecnológicos involucrados en la transformación de las materias primas resultan más fácilmente delegables. Probablemente es por ello que este campo de la tecnología de transformación es el único donde se da una frecuente colaboración de los institutos de investigación. En un interesante trabajo de Roberts<sup>114</sup> se describe una serie de ejemplos de este tipo de tecnología desarrollados en Latinoamérica, muchos con el apoyo mencionado de los institutos. Los más interesantes son:

La elaboración del papel a partir de las maderas de fibra corta de diferentes tipos en Colombia.

La utilización de los desechos agrícolas de algodón, maíz, caña, etc., en Perú para alimentar el ganado.

La industrialización de la fruta tropical umbú en Brasil, superándose el exceso de viscosidad y la tendencia a la formación del gel que la caracteriza.

El procedimiento para limpiar por flotación las arenas micáceas utilizadas para fabricar vidrio en la Argentina con la ventaja adicional de obtener como un subproducto la mica.

---

114 Roberts, *La innovación tecnológica en Latinoamérica*. O.E.A. 1972.

La extracción por una vía novedosa –hidrólisis enzimática– del contenido proteínico de la merluza en Chile, libre del contenido venenoso que aparecía en la extracción tradicional con solventes, como sustituto de la leche en polvo.

El procedimiento para extraer el tanino a partir de la planta dividivi en Colombia.

La extracción del concentrado de proteínas a partir del residuo de semillas de algodón, liberándolo del contenido tóxico, en Guatemala.

La industrialización de spiridina, alga proteínica del lago Texcoco en México, que lleva a un producto competitivo con la harina de pescado.

El caso de la empresa Hylsa en Monterrey, México, que frente a la escasez de hierro en la Segunda Guerra Mundial y una abundancia de minerales y gas natural local se lanzó al exitoso desarrollo de la reducción directa de hierro a tal punto que hoy se convirtió en una potencia con 5.000 personas, 700 profesionales y una venta de tecnología a todo el mundo.

Otro interesante ejemplo, de México (de otra fuente),<sup>115</sup> se refiere a la elaboración de aluminio a partir de alunitas (ya que en México no hay bauxita), procedimiento desarrollado en la Universidad de Guanajuato. Los subproductos sulfato de amonio y potasio para fertilizantes contribuyen a hacer económico el procedimiento.

Para citar algunos ejemplos argentinos de los que tengo un conocimiento más directo, podemos señalar:

a. La Celulosa Argentina, una importante empresa dedicada a la producción de papel, que ya tuvo antecedentes de una tecnología propia de elaboración a partir de la paja y de otros desechos agrícolas, hizo un intenso trabajo de investigación que hoy le permite elaborar un papel de buena calidad con un alto ingrediente de maderas de fibra corta, disponible en la Argentina (caso similar al de Colombia citado por Roberts).

b. Sulfacid, una empresa argentina de capital mixto extranjero y nacional, resolvió encarar la producción del zinc electrolítico a partir de blendas locales. A pesar de que los procedimientos tradicionales no se adecuaban a las características del mineral y de que expertos extranjeros se mostraron escépticos respecto de la viabilidad del proceso, un intenso trabajo de investigación y desarrollo a cargo de un equipo local culminó con el diseño del proceso y de la planta, hoy en plena operación y la principal productora de zinc en el país.<sup>116</sup>

c. En Jujuy, en el norte argentino, una pequeña empresa minera elaboró un procedimiento económico para extraer el cobre en muy baja escala y a partir de

---

115 Gerald Parkinson, *Low Grade Alunite Yields Alumina and Fertilizers Too*, Chemical Engineering., abril 1971.

116 Puede verse el relato detallado en *Ciencia y tecnología argentina en la industria* por Mario Kamenetzky, Bariloche, Argentina, Fundación Bariloche.

los minerales de muy bajo contenido de metal, expandiendo progresivamente sus operaciones y recurriendo, incluso, al mineral de bajo contenido metálico de Bolivia, desechado por no resultar económica su extracción por el método tradicional.

d. En las provincias argentinas de San Juan y La Rioja, en las zonas áridas, crece un arbusto salvaje, el retamo, que segrega una cera vegetal. Un pequeño laboratorio químico local encaró la explotación de la cera, y desarrolló un proceso químico para mejorarla, prácticamente igualando sus propiedades con la cera carnauba que se importaba del Brasil. La tecnología existe en el exterior, pero no se dispone de ella.

El segundo caso de la elaboración obligada de una tecnología es el de tecnologías existentes pero monopolizadas, a las que resulta difícil acceder. Sin embargo, el caso rara vez se da a nivel del país. Aun cuando la empresa poseedora de la patente o del know how se resista a compartirlos, la experiencia demuestra que, si el mercado ofrece incentivos suficientes para la producción local, la tecnología generalmente se termina por conseguir, aunque sea instalándose una sucursal de la empresa extranjera que la domina. De modo que, más que de una dificultad a nivel del país, se trata de una dificultad para determinadas empresas.

La opción para una empresa que no consigue una cierta tecnología es la ya señalada: o renunciar al negocio o producir la tecnología propia. Tratándose de empresas grandes rara vez resulta la decisión de hacer la tecnología propia. Una empresa grande – sea de capital extranjero o nacional – ya está afirmada en el mercado, dispone del capital para invertir, tiene acceso a los créditos, posee una organización montada y goza de un cierto prestigio. Por lo tanto, difícilmente le atraiga la idea de reinventar la tecnología ya existente en el exterior. En este caso, además de los riesgos ya citados de toda investigación tecnológica y de los riesgos propios de los países semiindustrializados, existe un riesgo adicional de encontrarse, tal vez antes de terminar la tarea, con la competencia de una sucursal de la empresa extranjera poseedora de la tecnología.

De modo que, cuando una empresa grande no consigue una tecnología ya existente en el exterior, generalmente abandona el proyecto y se dedica a buscar otro negocio más lucrativo y más fácil.

Una situación totalmente diferente suele darse en los casos de las empresas pequeñas, encabezadas por equipos profesionales y técnicos. No teniendo capital, estructura, organización, prestigio, su única posibilidad de éxito es hacer valer el único capital que tienen, que es precisamente su capacidad creativa. Para ello buscan casos difíciles donde pueden capitalizarla y, gracias a ella, competir con las industrias más grandes.

A estas empresas más pequeñas la dificultad de importar la tecnología se les presenta aun cuando esta ni siquiera es de acceso restringido, simplemente porque no se les pasa por la cabeza buscar una licencia o la buscan sin conseguirla, o les resulta muy cara. Por lo tanto, aun cuando se trate de las tecnologías en principio accesibles, no lo son para estas empresas, y la tecnología propia –copiada u original– no es una opción sino una condición obligada del negocio.

Consideraciones similares rigen también en el caso anteriormente señalado de

la transformación de materias primas locales, pero no son tan netas, ya que las ventajas obtenidas con la investigación y desarrollo son más duraderas y seguras. Por lo tanto, en este tipo de creación tecnológica participan a veces también las empresas grandes.

En la sección siguiente describo una serie de casos de pequeñas empresas argentinas que encararon una tecnología ya existente en el resto del mundo, mejorándola en el proceso y adaptándola a las condiciones locales. La característica común de todos los ejemplos es que en ninguno de los casos la investigación se inició para lograr esta adaptación. La motivación ha sido subjetiva: querer explotar al máximo la capacidad y el conocimiento propios. Sin embargo, una vez que se emprendió el camino creativo, tanto las adaptaciones como el efecto formativo fueron apareciendo como una consecuencia natural del camino emprendido.

## Algunos ejemplos concretos de empresas

**Tonomac:** Esta firma que fundé y que dirijo se inició hace 22 años con tres personas, produciendo radiorreceptores portátiles valvulares a batería. El diseño fue propio, ya que el pequeño tamaño ni siquiera permitía pensar en una licencia. Un importante entrenamiento creativo dio la necesidad de reemplazar los materiales faltantes en la primera mitad de la década del 50. Siguió el desarrollo del primer receptor comercial a transistores en Latinoamérica.

Hoy la empresa tiene 400 personas, incluidos el departamento de diseño mecánico y el electrónico, y produce una línea muy acreditada de radiorreceptores de alta calidad, televisores a transistores con una tecnología de diseño de modelos y de circuitos totalmente propia.

Sus productos se caracterizan por el máximo grado de integración local, lo que implica un eficiente control de calidad, un control de proceso y un frecuente esfuerzo de formación de los proveedores locales. No solo la tecnología de los procesos, sino casi todo el instrumental de ajuste utilizado en líneas y los dispositivos son de diseño y de fabricación propios.

El diseño de modelos y su matricería se hace adecuándolos a los gustos, a las escalas y a las tecnologías de terminación locales. Las características electrónicas de los modelos se adaptan a las exigencias del país: una sensibilidad y un alcance desusados en los receptores fabricados en los países industriales y la regulación automática de tensión para proteger las características de sensibilidad de la rápida caída de voltaje de las pilas locales.

**Vinisa:** La empresa que hoy tiene 100 personas, dedicada a los compuestos de policloruro de vinilo, fue creada por tres socios amigos, mientras se desempeñaban como ejecutivos de distintas empresas, en horas que les quedaban libres. Por su pequeño tamaño inicial las licencias ni siquiera entraban en consideración. Desarrolló más de mil fórmulas, compuestas para diferentes aplicaciones, y está dando la asistencia técnica a sus clientes que hacen extrusión, soplado o inyección de plásticos vinílicos. Para ello adaptó a las condiciones del mercado local los equipos. Desarrolló la tecnología

de plastificantes, llegando a vender esta última en Latinoamérica. Por ejemplo, uno de los plastificantes es el aceite epoxidado que se hace tradicionalmente partiendo del aceite de soya. En Argentina y México convino fabricarlo a partir del aceite de algodón y girasol, y en Perú, a partir del aceite de pescado. También desarrolló y vende en el exterior la tecnología de estabilizantes.

Set: La empresa fue fundada por cuatro exprofesores universitarios cuando perdieron sus puestos en la universidad a raíz de los sucesos políticos de 1966. Se dedicó a la fabricación de equipos y plantas de secado, evaporación y concentración de comestibles, en base a una tecnología propia, adaptada a las características locales, dándoles una amplia asistencia a los clientes. Su último desarrollo fue la extracción del contenido proteínico de los desperdicios de la producción local de alcohol.

Protoplast: Nació como una pequeña empresa argentina dedicada a la fabricación de materiales odontológicos, inicialmente con licencia. Cuando quiso dedicarse a la producción de resinas acrílicas partiendo de polímeros, le resultó muy difícil conseguir una licencia. Capitalizando el entrenamiento logrado, emprendió el desarrollo propio, el que en el momento insumía el 30% de los gastos de la empresa. Hoy reproduce tecnologías de compuestos acrílicos muy monopolizados mundialmente. Por ejemplo, desarrolló un cemento acrílico autopolimerizable para soldar huesos en cirugía y para neurocirugía, producido únicamente por dos grandes empresas en el mundo. Exporta sus productos a 28 países y planea iniciar la venta de su tecnología.

Vical: Empresa de 45 personas que empezó con cuatro. Buscó deliberadamente su lugar en el mercado en un rubro difícil que es la fabricación de tubos y planchas gruesas de acrílico, partiendo del monómero metacrilato de metilo. No le fue posible conseguir tecnología y tuvo que desarrollarla. Tampoco consiguió máquinas para la fabricación de tubos, ya que las firmas productoras las fabrican para sí mismas y las monopolizan. Por lo tanto, tuvo que reinventarlas.

Uno de sus desarrollos más importantes se produjo a causa de la brusca falta de materias primas. Para remover el inhibidor de polimerización (hidroquinona) presente en el metacrilato de metilo se utiliza un proceso húmedo, en base a la soda cáustica y al cloruro de calcio. Al faltar este último en el mercado, se vio obligada a buscar soluciones. Como resultado desarrolló un proceso en seco, bajando de paso su costo de 40 a 20 dólares la tonelada.

Los directivos consideran que, aunque con una licencia hubieran ahorrado años de vida, hoy no estarían preparados –tal como lo están– para afrontar nuevos desafíos: desarrollar por su cuenta –tal como lo hicieron– la ergotamina a partir del cornezuelo de centeno –proceso que ya funciona–; o elaborar los subproductos de soya y de la sangre bovina o atreverse a afrontar, junto con otros 16 usuarios del 85% del metacrilato de metilo, un gran proyecto con participación estatal para hacerlo en el país.

Técnica y Tecnología: Se trata de una empresa consultora en el rubro de viviendas económicas en serie. Trae los procesos del resto del mundo, los divulga y asesora a las empresas locales. La transmisión de conocimientos se mezcla con algunos desarrollos propios originados en las diferencias de materiales, costos relativos y escalas.

Por ejemplo, dado que los sistemas prefabricados modulares fracasaron en el país por el alto costo del transporte, la empresa desarrolló la técnica ya mencionada de llevar la fábrica a la obra, con un costo mucho menor. Frente a la falta de material cerámico para los cielorrasos, desarrolló cielorrasos autoportantes, hechos de un sándwich de chapa galvanizada o aluminizada y poliestireno expandido, con una reducción de 30% del costo con respecto a otros techos. La empresa promueve siempre el uso de elementos locales. Para zonas donde no hay piedras reemplaza el cemento por madera, generalmente desechos. También por problemas de escala, desarrolló moldes de chapa (en vez de plástico) para hacer paredes.

Servotron: Empresa de 60 personas dedicada a la electrónica industrial, aparatos de medición y controles. Aunque desarrolla productos a partir de principios y aplicaciones concretas ya existentes, no copia, sino que hace una adaptación selectiva por problemas de escala y abastecimiento. Por ejemplo, las carcasas de los instrumentos, en vez de inyectarse de aluminio, se hacen de fundición, con moldes de tierra. Los bujes inyectados de polipropileno se reemplazan por bujes maquinados de nylon. Los circuitos se rediseñan en base a los componentes standard fabricados localmente o, por lo menos, importados habitualmente por un núcleo mayor de usuarios (resistencias de carbón depositado, transistores de audio comunes). Una de las tareas principales de los directivos es una continua gestión de "lobby" en las comisiones empresarias de control, a fin de evitar que el Estado importe lo que ellos en particular y la electrónica nacional en general producen.

Berardi: Es una derivación de la empresa italiana nacida en 1921. Los conocimientos y la tradición entraron al país por vía de tres personas que radicaron la industria. La empresa tiene hoy 280 personas con 30 personas en el diseño. Fabrica máquinas transfer para producciones en serie, rubro en el que se diseña una máquina especial para cada pieza. En este ramo no se venden licencias ya que solo en parte se trata de una tecnología documentada, y en mayor parte de las tradiciones transmitidas oralmente y también de artesanía. El enfoque creativo es absolutamente ineludible debido a la diferente resistencia de las herramientas locales, a la distinta dureza de la fundición local y del estampado, y a la necesidad de utilizar elementos que se consiguen localmente, a distintas escalas, etc. Por esta última razón aparece la necesidad de una mayor versatilidad, y se hacen por ejemplo máquinas que pueden procesar piezas similares de varios modelos.

Química GEA: Una empresa pequeña especializada, a través de 35 años, en desarrollar materiales que no se consiguen o que resultan caros de fabricar por procedimientos convencionales. Durante la Segunda Guerra Mundial, a raíz de la falta del bronce fosforoso, hizo fosfuro de cobre a partir del polvo de huesos. Actualmente fabrica cianuro de cobre partiendo del scrap de cobre, siempre por procesos autodesarrollados mucho más económicos que los conocidos y que no están en ninguna bibliografía.

Hirlon: Empresa mediana de fabricación de hilado de nylon. Fue fundada por dos jóvenes ingenieros que aprovecharon la experiencia personal adquirida en una gran empresa extranjera. Para poder competir, se dedicaron al hilado de alta calidad. Hicieron el diseño de la planta y de los equipos para una baja escala, y lograron una

gran versatilidad e intercambiabilidad de funciones; incluso encontraron métodos para obviar las tradicionalmente rígidas especificaciones del proceso en materia de temperatura y humedad ambiente que hacen muy difícil esta versatilidad.

La experiencia y el entrenamiento que adquirieron le infundió confianza a un fuerte grupo industrial mexicano para encomendarles el diseño, puesta en marcha y posteriormente la dirección técnica de Quimex, fábrica de hilado, en una inversión de varias decenas de millones de dólares que hoy está en plena marcha.

## Los fracasos y las dificultades

Para complementar el cuadro, conviene mencionar también las empresas que, a pesar de haber demostrado la creatividad tecnológica, han quedado por el camino. La lista puede encabezarse con todas aquellas que, en los años de la Segunda Guerra Mundial, se lanzaron, mediante procesos nuevos y partiendo de fuentes inéditas, a la producción de materias primas y productos intermedios que no se conseguían en el exterior. Estas empresas desaparecieron ni bien se normalizó el abastecimiento mundial. También hubo muchas desapariciones de empresas y retrocesos en la capacidad de elaboración tecnológica en los años posteriores. Citaré algunos casos ilustrativos, de los que guardo recuerdo:

a. En los tiempos que siguieron a la Segunda Guerra Mundial hubo una industria de lavarropas basada en los diseños locales y totalmente integrada. Fue barrida a mediados de la década del 50 por la competencia de las firmas basadas en licencias extranjeras y en la importación de partes.

b. La producción de instrumentos electrónicos sofisticados de alta precisión y en base a la tecnología local había llegado a un nivel muy alto en la Argentina. Esta fabricación perdió su razón de ser y se interrumpió a partir de la desgravación arancelaria del instrumental de precisión que se operó al comienzo de la década del 60.

c. Una gran empresa multinacional, con un importante laboratorio electrónico de investigación y desarrollo –semillero de muchos profesionales hoy de relevancia en la Argentina–, lo cerró en forma coincidente con la liberalización de importaciones de la década de 1960.

d. Una empresa mediana de fabricación de bobinas para radio y televisión, con el laboratorio de investigación y desarrollo propios, tuvo que desmantelarlo en la crisis de 1962 porque no podía aguantar los gastos fijos que este le ocasionaba.

e. Las políticas oscilantes de compras estatales más la tendencia gubernamental de licitar sistemas enteros de comunicaciones que excluyen la participación de empresas

pequeñas han sumido en un estado de inanición y han desplazado del mercado a algunas empresas menores, basadas en desarrollos nacionales e integradas, dejando en el mercado únicamente a las empresas grandes basadas en la tecnología extranjera y en la importación de partes.

f. Una empresa pionera en la fabricación integral de condensadores de cerámica y de ferrites, con tecnología propia, no pudo soportar la competencia de las importaciones durante la década del 60 –fundamentalmente de la del contrabando– y desapareció del mercado.

g. La empresa de obras públicas de capital nacional más importante, encargada de la construcción de la represa hidroeléctrica de Futaleufú, tuvo grandes dificultades a raíz de los defectos y de las imprevisiones del proyecto original, elaborado por el ente estatal que licitó la obra. La firma tuvo grandes pérdidas y, al no asumir dicho ente estatal la parte de responsabilidad que le competía, se está viendo forzada a presentarse en una convocatoria de acreedores.

Al margen de estos fracasos y retrocesos, otra demostración de las dificultades reside en que incluso los casos citados en la sección anterior como exitosos se limitan a las firmas pequeñas o a lo sumo medianas. En la lista no aparece ninguna empresa que haya evolucionado hasta convertirse en una gran empresa. Esto no es una casualidad. En las últimas dos décadas en la Argentina, superar la brecha que separa una firma mediana de una grande se fue haciendo cada vez más difícil. La responsabilidad por esa situación la tiene el contexto económico: la ausencia del mercado de capitales; la casi crónica iliquidez y las limitaciones de acceso al crédito bancario –particularmente notables en el caso de las firmas menores–, igual que las limitaciones de crédito y las altas tasas de interés en el mercado extrabancario; finalmente, un régimen impositivo que, tal como se señaló, en las industrias poco capital intensivas incide sobre las ganancias ficticias nominales, impidiéndoles capitalizarse.

Aquí, nuevamente, no se trata de características estructurales e irremediables de la economía, sino del resultado de determinadas políticas económicas gubernamentales, en especial de lo que se conoce como paquetes “estabilizadores”, mediante los cuales los países latinoamericanos suelen afrontar sus problemas de balanza de pagos. El análisis de estas políticas y del efecto discriminatorio en contra de las empresas de capital nacional, fundamentalmente pequeñas, trasciende de lejos los límites del presente estudio y puede verse en varios de mis trabajos anteriores.<sup>117</sup>

---

117 Véase Marcelo Diamand, *Desarrollo industrial, política autárquica y capital extranjero*, Buenos Aires, Centro de Estudios de Coyuntura, I.D.E.S., N° 16, 1969; *El verdadero rol de los capitales extranjeros*, Buenos Aires, CICYP; 1972, o *Doctrinas económicas, desarrollo e independencia*, ya citado, capítulos 7 y 14.



## Las medidas recomendables

Del diagnóstico anterior se desprende que el logro de una mayor demanda de la tecnología nacional por parte del sistema productivo impone una política integral orientada específicamente hacia el objetivo de desarrollo tecnológico y ensamblada íntimamente con la política económica en general. Resumiremos las características principales que debería tener esta política.

### a. La importación de bienes

Es necesario introducir la máxima racionalidad y estabilidad en regímenes de importación. En base a las condiciones previsibles de la balanza de pagos y a los objetivos de la política industrial, y tomando en cuenta el desnivel entre los costos internos y los internacionales, se deben fijar ciertos límites a la protección. Para darles la racionalidad y la coherencia a estos límites, conviene tomar en cuenta, aunque sea en forma muy aproximada los criterios de protección efectiva, medida respecto del valor agregado. Una vez fijados estos criterios de protección, el régimen no debe estar sujeto ni a excepciones ni a cambios bruscos. Esto significa:

1) Debe quedar desterrada la promoción regional o sectorial por vía de desgravaciones arancelarias.

2) Deben evitarse ventajas arancelarias excesivas para las partes o componentes, sean estos exclusivos o no exclusivos, frente a los productos finales que los utilizan.

3) En la clasificación por parámetros debe evitarse el cruce de precios que haga que los productos importados de una mayor sofisticación tecnológica y mayor precio resulten más baratos en el país que los productos menos sofisticados.

### b. El papel del Estado como comprador

Siguiendo los criterios del punto A, las importaciones estatales deben ser tratadas de la misma forma en que se tratan las importaciones particulares. Más todavía, el Estado debe asumir plena conciencia del papel promotor de industrialización y tecnología que le cabe en virtud de ser el comprador principal e incluso exclusivo en muchos rubros de actividad industrial. Esto requiere –por lo menos en la Argentina– un gran cambio de la mentalidad de la mayoría de los elencos que manejan los entes y las empresas estatales. Se necesita una verdadera mística a favor del desarrollo industrial y tecnológico nacional, sobre todo, una clara conciencia del costo que siempre hay que pagar por él en términos de una mayor dedicación y tolerancia inicial. En términos más concretos, el Estado debería:

1) Contar con mecanismos tecnificados de compra, que le permitan juzgar la calidad y la seguridad de los bienes que se le ofrecen, terminándose definitivamente con la frecuente exigencia actual de licencias extranjeras, motivada entre otras cosas por falta de capacidad de discriminación propia.

2) Incluir en las licitaciones una preferencia a favor de la tecnología nacional.

3) Programar con el tiempo suficiente y proyectar en íntimo contacto con la industria nacional, eligiendo ya en la etapa de los proyectos alternativas compatibles con la provisión y con las posibilidades tecnológicas locales.

4) Hacer en lo posible contratos a largo plazo, previendo con una integración progresiva e incluyendo los estímulos a la tecnología nacional.

5) Subdividir los grandes proyectos en partes menores de manera de posibilitarles el acceso a las grandes obras a empresas nacionales e incluso a las empresas de tamaño menor.

6) Habilitar o perfeccionar las líneas crediticias internas o líneas de avales para permitirles a las empresas locales competir con el financiamiento que se ofrece del exterior.

#### c. Licitaciones internacionales

Las licitaciones internacionales motivadas por los préstamos del BIRF y del BID deben reverse imponiéndose una intensa acción diplomática de negociación y de persuasión para cambiar los límites poco realistas de protección que estas imponen. Mientras tanto, es necesario extremar el apoyo gubernamental interno a las industrias afectadas por estas licitaciones.

#### d. Protección a la tecnología no incorporada

Aquí el objetivo tendría que ser lograr un régimen arancelario para la tecnología no incorporada, similar al que rige en materia de bienes, con gravámenes progresivos, crecientes a medida que se trate de tecnologías más fácilmente sustituibles por las locales. Sin embargo, la novedad y la complejidad del tema obligan a moverse con mucha prudencia so pena de trabar el flujo de tecnología importada que se necesita. Las medidas más rápidas para implementar son los estímulos positivos: las desgravaciones impositivas para las empresas que invierten en la investigación y desarrollo, igual que un franco apoyo financiero a los institutos de investigación. Lo más importante en este sentido es una firme decisión política, que se traduzca en una permanente provisión de fondos. También es importante formar equipos humanos capaces de canalizar dichos fondos en base a los antecedentes y los resultados obtenidos, para asegurar así su utilización fructífera.

#### e. Promoción activa de proyectos con ventajas para la tecnología nacional

El campo de aplicación más fácil y más prometedor es el uso de las materias primas locales. Habría que estimular y prefinanciar los institutos de investigación y desarrollo para que por su cuenta se dediquen a la búsqueda de recursos nacionales explotables y preparen anteproyectos piloto, dándoles una amplia difusión. Un procedimiento similar habría que seguir con una búsqueda sistemática de los procesos más adecuados a la escala<sup>118</sup> y a la relación local capital-trabajo.

Los anteproyectos citados quedarían a la espera de los empresarios interesados y se terminarían de elaborar recién al aparecer un interés firme. Para ir logrando paulatinamente la autofinanciación, los institutos de investigación tendrían que dejar

---

118 Jorge Sábato, Mario Kamenetzky y Alberto Aráoz. *Tecnología a escalas*, Buenos Aires, Revista Procesos, vol. XIV.

de lado su habitual resistencia a “contaminarse” con los aspectos comerciales de su labor. Los proyectos no deberían regalarse, sino que habría que venderlos, sea por un importe fijo o como una licencia, a cambio de un porcentaje de las ventas.

f. Difusión de las ventajas de la tecnología nacional

Independientemente de la promoción de la labor de los institutos de investigación, una toma de conciencia sobre las ventajas que se pueden lograr con la aplicación de la tecnología nacional ayudaría a motivar la investigación y desarrollo en las empresas. Sería conveniente utilizar el poder de difusión del Estado y de las instituciones empresarias para dar a conocer los casos exitosos, explicar por qué han sido exitosos e ir creando así de paso la imagen de status y logro empresarios vinculados a la tecnología creativa.

g. El sistema educativo

La meta a largo plazo debería ser el cambio total del sistema. Debe buscarse un menor enciclopedismo, una menor tendencia enunciativa y un trabajo mucho mayor por parte de los estudiantes para integrar y fijar los conocimientos a través de su aplicación teórica y práctica. También sería necesario el cambio de la escala de valores que signifique premiar más el contacto con la realidad y menos las especulaciones esotéricas. Desafortunadamente, un proyecto de este tipo en el mejor de los casos sería a muy largo plazo. Mientras tanto se puede hacer mucho creando institutos de enseñanza para postgraduados, basados en los criterios que se acaban de enunciar.

h. La política económica general y el riesgo

La condición esencial para estimular la inversión en la tecnología es la estabilidad, tanto de las diferentes medidas específicas gubernamentales como de las políticas económicas globales. Aunque justificar la necesidad de políticas estables desde el punto de vista del desarrollo tecnológico puede parecer un tanto forzado, ya que dicha estabilidad es necesaria desde muchos otros puntos de vista, siendo el tema del presente trabajo la tecnología, es este aspecto del problema el que se subraya. Además, las repercusiones de las medidas económicas sobre la tecnología se toman normalmente muy poco en cuenta. Existe poca conciencia de que las bruscas rebajas de la protección, las anulaciones de contratos con los proveedores estatales y las repentinas medidas recesivas globales no solo deprimen el nivel de la actividad, sino que también tienen un tremendo efecto destructivo sobre la capitalización lograda a través de años de formación de equipos humanos. Un fenómeno de este tipo tiene un efecto similar sobre la capitalización tecnológica que la explosión de una carga de dinamita sobre el capital físico. De modo que en la formulación de las políticas económicas debería tomarse particularmente en cuenta la delicadeza y la fácil destructibilidad de los equipos técnicos y el monto de capital social que se pierde cada vez que estos quedan afectados.

i. Apoyo a las empresas pequeñas y medianas

Del análisis anterior se desprende que las empresas pequeñas y medianas son un semillero muy importante de la tecnología nacional. Su desventaja reside en que generalmente operan en contra del contexto creado por las políticas crediticias, impositivas, etc. Para aprovechar mejor este semillero, sería necesario rectificar estas condiciones deformantes. El paso principal debe ser revisar los criterios de riesgo que guían la asignación de los créditos haciendo que se relacionen menos con el capital físico de la empresa, contablemente demostrable, y más con su potencial creador y técnico. El objetivo se lograría cambiando las reglas de juego en materia de riesgo. Para los bancos oficiales –que suelen ser los más formalistas y rígidos– bastaría una disposición en este sentido. Para la banca privada convendría implementar mecanismos gubernamentales de reaseguro, por ejemplo, creando una agencia estatal especializada en descubrir, evaluar y apoyar con una garantía a las empresas pequeñas o medianas que han desarrollado un potencial tecnológico prometedor y cuyos resultados iniciales justifican el apoyo financiero y la confianza. Otra medida necesaria sería la modificación del sistema impositivo para que tome en cuenta la inflación, y evite así impuestos descapitalizantes. Estas medidas parciales deberían estar incluidas en un cambio global de la política económica de mucho mayor alcance que lleve, entre otros efectos, a una mayor liquidez, y al desarrollo local de mercado de capitales. Por supuesto, se trata de una aspiración muy ambiciosa, cuyo tratamiento supera los alcances del presente trabajo.

LA ESTRUCTURA PRODUCTIVA  
DESEQUILIBRADA ARGENTINA  
Y EL TIPO DE CAMBIO  
(1972)

---

En una serie de trabajos publicados en el transcurso de los últimos años hemos insistido en que la incapacidad del país de salir de su estancamiento y las recurrentes crisis que padece se originan en un divorcio entre las ideas de la sociedad argentina y la realidad. Dichas ideas se derivan de las teorías económicas tradicionales y se basan en propiedades de las estructuras productivas de los países industriales, muy diferentes de las que tiene un país exportador primario en proceso de industrialización como la Argentina. Sin embargo, se aplican obstinadamente, sin que la sociedad se percate de que ni las ideas ni las prioridades operativas que surgen a partir de ellas corresponden a la realidad. Como resultado de la desorientación resultante, la mayor parte de los sectores de la actividad económica no tienen ni idea de cómo defender sus intereses, e incluso algunos de ellos ejercen sistemáticamente una presión política suicida, totalmente contraria a ellos.<sup>119</sup>

La característica esencial de la nueva realidad económica de los países exportadores primarios en proceso de industrialización es lo que hemos bautizado como una Estructura Productiva Desequilibrada. Se trata de una estructura productiva compuesta de dos sectores de niveles de precios diferentes: el sector primario – agropecuario, en nuestro caso–, que trabaja a precios internacionales, y el sector industrial, que trabaja a un nivel de costos y precios considerablemente superior al internacional. Esta configuración peculiar, ni siquiera imaginada por las generaciones dedicadas a la elaboración de la teoría económica que hoy se enseña en las universidades, da lugar a un nuevo modelo económico, caracterizado por la crónica limitación que ejerce sobre el crecimiento económico el sector externo.<sup>120</sup>

En efecto, mientras el crecimiento de la economía –en particular, el crecimiento industrial– requiere siempre cantidades crecientes de divisas, el alto nivel de precios industriales que caracteriza a la estructura productiva desequilibrada impide que la industria exporte. De modo que, a diferencia de lo que sucede en los países industriales, en los cuales la industria autofinancia las necesidades de divisas que plantea su desarrollo, el sector industrial argentino no contribuye a la obtención de las divisas que necesita para su crecimiento. Su abastecimiento queda siempre a cargo del sector agropecuario, limitado sea por falta de una producción mayor, sea por problemas de la demanda mundial, o por ambas cosas a la vez.

En la etapa inicial de este tipo de desarrollo una rápida sustitución de importaciones hace que la industria contribuya a mantener equilibrada la balanza de pagos ahorrando divisas. Posteriormente el proceso sustitutivo se hace cada vez más

---

119 La desorientación generalizada, originada en la incomprensión de este nuevo modelo, y el debate estéril al que da lugar fueron analizados exhaustivamente por el autor en "Seis falsos dilemas en el debate económico nacional" (*El Cronista Comercial*, enero de 1971, y *Cuaderno del Centro de Estudios Industriales*, N° 5).

120 La descripción detallada del modelo puede verse en "Por qué fallan en Argentina las teorías económicas" (revista *Competencia*, febrero de 1971). La traducción de los conceptos vertidos al lenguaje neoclásico y su análisis fueron hechos por Juan Carlos De Pablo en "¿Fallan en Argentina las teorías económicas?" (Revista *Competencia*, mayo de 1971).

lento. Se llega finalmente a que la sustitución como máximo puede alcanzar a neutralizar el incremento de importaciones que trae el progreso tecnológico por la incorporación de nuevos productos (automóviles, televisión, hilados sintéticos, etc.).

A partir de este momento se inicia un proceso de divergencias entre el crecimiento del sector industrial consumidor de divisas, que no contribuye a producirlas, y la provisión de estas divisas a cargo del sector agropecuario de crecimiento mucho más lento. Esta divergencia es responsable de la crisis de balanza de pagos en la Argentina y constituye el principal limitador de crecimiento del país. La expansión de la producción interna, cada vez que se produce, hace crecer las importaciones. Una vez que se agotan las reservas, el país se ve forzado a una devaluación. Esta se produce aun de no mediar un aumento previo de costos, que obligue a restablecer la paridad. Se trata de una devaluación de otro tipo, que resulta impuesta por el desequilibrio que nace en la estructura productiva misma, a raíz de la divergencia ya señalada entre el consumo y el abastecimiento de divisas.

Si el déficit externo apareciera en forma gradual, podría dar tiempo a que se despierte la conciencia del peligro, y a que se adopten eventuales medidas correctivas. Sin embargo, dicho fenómeno suele desencadenarse en forma muy brusca, debido a la influencia desequilibrada de los créditos a corto plazo.<sup>121</sup>

## Los créditos externos

La falta de mercados de capitales y la insuficiencia de los créditos bancarios hace que las empresas y las entidades financieras locales, confiando en la estabilidad de la moneda, recurran a créditos y a capitales extranjeros. Contrariamente a lo que se cree, el valor de estos aportes no reside en su capacidad de suplir la insuficiencia del ahorro nacional, sino en el hecho de que ingresan al país en divisas. Estas divisas se convierten en moneda nacional en el mercado de cambios, y son compradas por aquellos que necesitan solventar sus operaciones con el exterior.

De este modo, dichas divisas se usan indirectamente para financiar las importaciones y los demás gastos corrientes del país, compensando así el déficit externo. El eventual exceso es adquirido por el Banco Central, pasando a acrecentar sus reservas. Sin embargo, a menos que durante la afluencia de los créditos se produzca el incremento de la capacidad sustitutiva de importaciones o de la capacidad exportadora, el desarrollo industrial para el consumo interno que continúa gracias al respiro obtenido incrementa aún más el consumo de divisas. Se agrega, además, el pago de los intereses por los nuevos créditos, y crece así por dos motivos simultáneos el déficit externo inicial.

Este incremento del déficit hace que para mantener el equilibrio en el mercado

---

121 El papel de los capitales extranjeros en la estructura productiva y desequilibrada fue analizado en "Desarrollo industrial, política autárquica y capital extranjero", del autor (Cuaderno del I.D.E.S., año 6, N° 16).

cambiario ya no basta que los créditos se vayan renovando cada vez que vencen. Además, para compensar los intereses y el aumento de los gastos de divisas que se produce en el ínterin, es necesario que se vaya incrementando en forma continua al volumen de nuevos créditos a inversiones que ingresan.

El proceso es esencialmente inestable. Basta que se reduzca la entrada de nuevos créditos o que un problema momentáneo de desconfianza frene el ritmo de las renovaciones para provocar el desequilibrio en el mercado cambiario, con lo cual el Banco Central se ve forzado a vender una parte de sus reservas. Las entradas de nuevos créditos y las renovaciones se retraen aún más, culminando el proceso en un pánico generalizado, en una fuga masiva de divisas y en una brusca devaluación.<sup>122</sup>

## La inflación cambiaria y la recesión

Dado que el tipo de devaluación que estamos describiendo se origina en características peculiares de la estructura productiva argentina, también son peculiares sus efectos.

La teoría de la devaluación se basa en la estructura productiva de los países industriales. Dado que en todos ellos el sector industrial exporta, la devaluación, al hacer más competitiva una amplia gama de productos industriales, provoca automáticamente el incremento de exportaciones de esos productos. Por otra parte, las importaciones en una gran proporción no son esenciales para el funcionamiento de la economía y se efectúan por razones de precio. Por lo tanto, el encarecimiento de los productos importados que trae la devaluación lleva a que muchos de ellos sean sustituidos por la producción nacional.

Pero en la Argentina el precio de los productos industriales está demasiado alejado del nivel internacional para que una devaluación provoque un aumento importante de las exportaciones de manufacturas. Las limitaciones de oferta y los eventuales problemas de demanda de las exportaciones agropecuarias hacen que éstas, por lo menos a corto y mediano plazo, respondan poco al tipo de cambio. Finalmente, las importaciones o son esenciales o se producen al amparo de lagunas en el régimen de protección y el margen de sustitución que logra la devaluación es pequeño.

El equilibrio externo se restablece, pero por un mecanismo totalmente diferente al que supone la teoría. La elevación del tipo de cambio produce el aumento de costo de todos los productos importados, que se propaga a los precios. Al mismo tiempo, el aumento de precio que recibe en moneda nacional el exportador de productos agropecuarios provoca por arrastre el aumento de los mismos productos en el mercado

---

122 La descripción de diferentes procesos inflacionarios y análisis de la devaluación argentina pueden verse en los trabajos del autor "Los cuatro tipos de inflación argentina" (revista *Competencia*, abril de 1971) y en "Por qué una maxidevaluación sería recesiva e inflacionaria" (*El Cronista Comercial*, agosto de 1971).



interno, lo que se traduce en el alza de precios de los alimentos. Se desencadena así un tipo muy especial de proceso inflacionario.

Esta inflación, a la que denominamos cambiaria, no proviene del exceso de demanda con respecto a la oferta, sino que se origina a raíz de las devaluaciones a indirectamente, a raíz del desequilibrio en el sector externo. La elevación de costos y precios causada por la devaluación provoca un complejo mecanismo de transferencia de ingresos a favor del sector agropecuario a costa de la reducción del salario real, y además, cuando la cantidad de dinero no aumenta en proporción a los costos, provoca iliquidez monetaria. La consecuente disminución de la demanda desencadena una recesión y la caída de actividades. Los gastos estatales se adelantan a las recaudaciones a causa del aumento de precios. Además, la capacidad contributiva se reduce debido a la recesión. Ambos fenómenos conducen en forma inevitable al déficit del presupuesto.

De modo que la característica esencial de la inflación cambiaria es el alza de precios internos, simultánea a la caída de los salarios reales, la iliquidez, la disminución del nivel de actividades y con el déficit del presupuesto, es lo último inducido –o por lo menos muy agravado– por el fenómeno.

Es así que, mientras el diagnóstico tradicional atribuye todo fenómeno inflacionario al exceso de demanda con respecto a la oferta global, en las estructuras productivas desequilibradas aparece una inflación con recesión, un contrasentido en términos de inflación de demanda. Este tipo peculiar de inflación, originado en los desequilibrios de la balanza de pagos, en la Argentina suele alternarse periódicamente y entrelazarse con la inflación de demanda y la inflación de salarios.

La inflación cambiaria constituye una pieza vital en el mecanismo equilibrador de la devaluación argentina. La recesión que desencadena hace que baje el nivel de la actividad interna, y disminuya la cantidad de importaciones que requiere el país, recuperándose así el equilibrio externo.

La mayor sustitución de importaciones y el incremento de exportaciones que, según se supone, debería producirse a causa de la devaluación quedan reemplazadas en la Argentina por un mecanismo que restablece el equilibrio externo por vía de descenso de la actividad interna.

El desequilibrio en el mercado cambiario, la devaluación forzada por dicho desequilibrio, la inflación cambiaria y la recesión conforman conjuntamente la crisis de balanza de pagos argentina. Producido el desequilibrio externo, la devaluación y la inflación avanzan precisamente hasta el punto de provocar una recesión de suficiente intensidad como para que la reducción de importaciones vuelva a restablecer el equilibrio en el mercado cambiario.

Lo anterior explica los golpes inflacionarios provocados por las devaluaciones, las transferencias de ingresos al agro y las recesiones en las que cae periódicamente desde hace veinte años la economía argentina y cuyos ejemplos más típicos fueron las crisis de 1959 y 1962. En cada una de las oportunidades citadas la expansión de la capacidad productiva se estrelló contra la insuficiencia de divisas, haciendo descender la actividad económica desde el nivel determinado por la plena utilización de la capacidad

productiva a un nivel inferior, compatible con la disponibilidad de divisas, dando lugar, además, a fenómenos inflacionarios conexos.

También tuvo el mismo origen la restricción monetaria que cortó el proceso de expansión económica de 1969, igual que la devaluación compensada de 1970 que provocó la primera ruptura del proceso estabilizador. El recrudecimiento actual del proceso inflacionario a raíz de la reciente devaluación y del gravamen adicional a las importaciones –medidas con las cuales el gobierno acaba de romper la tregua de ingresos– también se origina en el mismo fenómeno de estrangulamiento externo.

## **Soluciones para los desequilibrios externos**

Sin embargo, no hubiese sido nada difícil evitar que se produjeran estos continuos retrocesos en el crecimiento del país. El primer paso en este sentido hubiese sido dado por una política correcta frente al sector agropecuario. Las limitaciones actuales a la exportación agropecuaria se derivan de una insuficiencia de producción. La producción no aumenta debido a que una explotación más intensiva de la tierra –el incremento de los rindes por hectárea o la incorporación de tierras marginadas– implican costos crecientes de explotación, o sea –en un ejemplo sencillo–, la segunda vaca por hectárea cuesta más que la primera. El obstáculo puede ser superado mediante incentivos que compensen este incremento de costos.

Sin embargo, cuando estos incentivos se otorgan en forma tradicional, o sea, por medio de devaluaciones, provocan transferencias injustificadas de ingresos a favor de la producción agropecuaria que ya se obtenían a los niveles anteriores de producción por hectárea. Estas transferencias se hacen a costa de los ingresos industriales y de los salarios. Las perturbaciones económicas y sociales que se generan –en particular las consecuencias recesivas que aparecen– resultan insostenibles política y socialmente y dan lugar a una onda compensatoria de aumentos salariales que a corto plazo anula los incentivos otorgados.

Una política de incentivos al agro, compatible con los intereses del conjunto de la sociedad, debe estimular los aumentos de producción pero sin provocar transferencias gratuitas de ingresos al agro. En otras palabras, el aumento de ingresos debe corresponder únicamente a la nueva producción que es la que involucra el mayor costo.

Este objetivo se puede lograr de varias maneras. La más simple es subsidiando las inversiones y los insumos tecnológicos para el agro, necesarios para el aumento de producción o para la incorporación de tierras marginales. La más sofisticada es la combinación de precios agropecuarios más altos con un impuesto sobre la tierra. El aumento de precios proveería un incentivo mayor para los aumentos de producción basados en inversiones o mejoras. El impuesto, sin afectar estos incentivos para la nueva producción, neutralizaría el incremento de ingresos correspondientes a los volúmenes que ya se estaban produciendo de antes en base a la explotación extensiva. En otras palabras, el sistema dejaría mayores incentivos a la segunda vaca, sin aumentar los

ingresos por la primera.<sup>123</sup>

Independientemente de una mejor política agropecuaria también hubieran ayudado a mantener el equilibrio externo políticas sustitutivas más coherentes que las que han existido. El país ha oscilado entre una sustitución a cualquier costo aun en sectores que trabajan muy por encima de los precios promedios del sector industrial, y un desaliento a la sustitución incluso en rubros que trabajan muy por debajo de este promedio. Períodos de restricciones a ultranza que llegaron a afectar incluso la importación de materias primas a insumos indispensables para hacer funcionar la capacidad productiva, se fueron alternando en forma periódica con lapsos en los que bajo slogans de “eficientismo” se fueron liberalizando globalmente las importaciones y “desustituyendo” nuevamente los rubros ya sustituidos.

Esta situación debería terminar. Debería establecerse un límite realista al costo de sustitución, compatible con el nivel promedio actual de los costos industriales y promoverse enérgicamente la sustitución de todas las importaciones que pudiera hacerse dentro de este límite de costo.

Sin embargo, las políticas de promoción de exportaciones tradicionales y políticas sustitutivas más coherentes, aunque hubiesen podido aliviar mucho la acción limitante del sector externo, no la hubieran podido evitar en su totalidad. El nudo central del problema externo reside en las discrepancias entre las necesidades crecientes de divisas del sector industrial y la capacidad generadora de divisas por parte del sector primario, cuyo crecimiento, aun en la mejor de las hipótesis, nunca puede igualarse al del sector industrial. Dejaremos de lado, pues, el análisis de la política agropecuaria y de la política sustitutiva ya hecho en otros trabajos y nos ocuparemos de la carencia de las exportaciones industriales, responsable principal de la discrepancia entre la generación de divisas y el crecimiento.

Dijimos que esta carencia se origina fundamentalmente en el hecho de que la industria trabaja a precios superiores a los internacionales. Pero estos altos precios no se deben tal como se cree comúnmente- a la ineficiencia de la industria sino a la menor productividad de la industria con respecto al agro que fija el tipo de cambio. Veámoslo en detalle.

## Los altos precios industriales y el tipo de cambio “natural”

Las actividades industriales tienen en todos los países una productividad correspondiente al grado de desarrollo del país en cuestión: muy baja en Corea, intermedia en Italia y muy alta en los Estados Unidos. Los precios industriales expresados en términos de hora-hombre varían en forma diversa a esta productividad y son muy bajos en los Estados Unidos, intermedios en Italia y muy altos en Corea. Es

---

123 Para el análisis más detallado del tema agropecuario, ver “Falsa antinomia agroindustria”, de Miguel H. Alfano (*Cuaderno del Centro de Estudios Industriales*, N° 4).

esta diferencia de productividades y de precios internos la que determina la diferencia entre los niveles de vida de los tres países.

Sin embargo, los precios industriales de los tres países, aunque distintos desde el punto de vista del poder adquisitivo interno, cuando se expresan en dólares, resultan aproximadamente iguales. Esto se debe a que aunque la productividad determina el nivel de vida, no determina precios internacionales. Estos no dependen de la productividad, sino de la relación entre los costos internos de un producto y el tipo de cambio. En cada uno de los países tomados como ejemplo el tipo de cambio se sitúa precisamente en un nivel necesario para que el precio de los productos industriales al traducirse en dólares se iguale con el precio internacional. Gracias a este mecanismo de ajuste puede funcionar el comercio internacional y pueden intercambiar su producción países de tan distintas productividades como Corea y Estados Unidos.

En la Argentina este mecanismo no funciona debido a la presencia de otro sector que es el agropecuario y que, en virtud de ventajas especiales provistas por la naturaleza, tiene una productividad particularmente alta. Dado que el tipo de cambio se fija sobre la base de este sector privilegiado, no resulta adecuado para el sector industrial de una productividad menor. Es así que los precios industriales, expresados al tipo de cambio agropecuario que no les corresponde, resultan más altos que los internacionales.

De modo que la sobreelevación de los precios industriales argentinos sobre el nivel internacional no se debe a una productividad industrial particularmente baja –la productividad de cada país es como es y resulta un fiel reflejo del grado de desarrollo alcanzado–, sino que se debe a la menor productividad relativa de la industria argentina frente al agro argentino. De la misma forma, los altos precios industriales en Venezuela se deben a la incapacidad de la industria focal de competir con el petróleo venezolano y los altos precios industriales chilenos a su incapacidad de competir con el cobre chileno, etc.

Repasemos entonces todo el razonamiento. Independientemente del hecho de que una política agropecuaria y sustitutiva mejor concebida hubiera permitido aliviar el problema externo, la causa principal de éste es la falta de exportaciones industriales, originada en altos precios del sector industrial. Estos altos precios a su vez se generan, por un lado, debido a una menor productividad relativa del sector industrial frente al sector agropecuario y, por el otro –y esto es de importancia fundamental–, debido a que este sector agropecuario sirve de base al tipo de cambio.<sup>124</sup>

El hecho de que el tipo de cambio está fijado en base al sector más productivo

---

124 El tema de productividad y eficiencia fue tratado en detalle en “Bases para una política industrial argentina” del autor (*El Cronista Comercial y Cuaderno del Centro de Estudios Industriales*, N° 2), y en “Desarrollo industrial y el sistema cambiario”, de Abraham Stein (*Cuaderno del Centro de Estudios Industriales* N°3); igual que en “Por qué fallan en Argentina las teorías económicas”, ya citado. En particular, fue analizado el múltiple equívoco –al cual nos referimos más adelante– que surge de confundir la menor productividad relativa de la industria con respecto al agro con la eventual ineficiencia de asignación de recursos implícita en la industrialización como tal y de confundir esta última con la ineficiencia operativa de las actividades industriales existentes.

se convierte en el determinante central de la falta de exportaciones industriales e inicia la cadena de acontecimientos que culmina con las crisis y con el estancamiento argentino. Sin embargo este hecho central del cual derivan las múltiples deformaciones de la economía argentina no refleja ninguna ley de naturaleza, sino que se arrastra por tradición desde las estructuras productivas equilibradas. Si se preguntara cuáles son las razones que motivan la coincidencia entre el tipo de cambio y el sector primario, los interrogados tendrían una gran dificultad en encontrar una respuesta precisa y la reacción más probable sería decir que este tipo de cambio es el natural. Se incurriría así en uno de los estereotipos más persistentes y más alejados de la realidad que traban el análisis y la acción de las estructuras productivas desequilibradas.

La noción de un tipo de cambio “real”, “natural”, “de equilibrio” o de “paridad correcta” de la moneda es uno de los conceptos transmitidos prácticamente desde la cuna y firmemente arraigados en, la mentalidad colectiva. Sin embargo, aunque todo el mundo acepta su existencia como un dogma indiscutible, nadie tiene una clara idea de cómo surge y cómo se forma. Cuando se exige una definición más clara surgen una serie de respuestas en las que se entremezclan –a menudo en forma incoherente y contradictoria– las nociones de paridad de equilibrio, de paridad histórica y de paridad de poder adquisitivo. Según ellas, el tipo de cambio real sería respectivamente el que surgiría de un mercado libre, el que mantuviera la relación histórica entre el precio de las divisas y los costos internos o, finalmente, aquel que equiparase los precios internos con los internacionales.

Sin embargo, en la Argentina, cuya estructura productiva descansa sobre el régimen restrictivo de comercio exterior, la búsqueda de pautas objetivas para la fijación del tipo de cambio es ilusoria, ya que el concepto del tipo de cambio “real” en sí, cualquiera que sea el criterio que se aplique, se basa en la premisa de libre comercio internacional, que no existe ni tampoco puede existir en la actual estructura productiva argentina.

## **El criterio de libre cambio**

El criterio más difundido identifica el tipo de cambio “real” o “natural” con aquel que resultaría del libre juego de oferta y demanda en un mercado libre de cambios. Sin embargo, la demanda de divisas en la Argentina está controlada mediante un régimen de derechos de importación y mediante otras restricciones que la regulan. Por lo tanto, el tipo de cambio que surge como resultado del tal llamado libre juego de oferta y demanda no tiene mucho de “libre” y ni de “real”. En este caso el mercado libre se diferencia del mercado controlado únicamente en que la demanda de divisas en vez de controlarse directamente, se restringe por vía indirecta, a través de un régimen de importaciones tan “arbitrario” o “intervencionista” como el control directo.

La conclusión que se desprende, pues, es que la libertad cambiaria es un mito y que, ya que los controles existen, por lo menos hay que diseñarlos para que aseguren el equilibrio externo compatible con el crecimiento interno.

Los sostenedores del cambio de “equilibrio” no lo ven así. Cuando se les señala la incongruencia de hablar de un tipo de cambio de equilibrio en medio de los controles indirectos, responden que precisamente lo que habría que hacer es eliminar todos estos controles, o sea todas las restricciones al intercambio. Según ellos, si se procediera a eliminar todos los derechos de importación, el tipo de cambio se colocaría en su valor “real” o “de equilibrio” y desaparecerían los problemas del sector externo. Sin embargo, cuando se habla del valor “real” de la divisa, se presupone siempre que este valor “real” se refiere a una cierta estructura productiva, existente en un momento dado. La supresión de la protección llevaría la demanda de divisas en un primer instante a valores varias veces superiores a los actuales. La necesidad de reducir esta nueva demanda a nivel de la oferta forzaría a una devaluación muy intensa, la que provocaría un traslado masivo de ingresos hacia el agro, una caída brusca del salario real, una reducción de la demanda efectiva y una consecuente recesión.

Estos efectos, que acompañan a todas las devaluaciones argentinas, se verían tremendamente agravados por la desaparición de los derechos de importación, ya que la única protección que quedaría para las actividades industriales sería un tipo de cambio más alto que el actual. Aunque la diferencia con respecto al tipo de cambio actual fuese sustancial, nunca compensaría la desaparición de los derechos a la importación. Las actividades que necesitan una protección mayor a la que sería provista por este nuevo tipo de cambio –probablemente la mayor parte de las actividades industriales del país– desaparecerían por la influencia de la competencia externa. El masivo desempleo, a su vez, quitaría mercado, incluso a aquella parte de la industria que opera en condiciones más competitivas. El resultado sería una virtual destrucción de la capacidad industrial del país y una violenta caída del ingreso y un masivo desempleo, incomparablemente mayor que el que se dio en cualquiera de las recesiones habidas hasta ahora.

Ahora bien, la coexistencia de un sector industrial de productividad relativa menor con un sector primario más productivo es contraria al principio de la óptima división del trabajo internacional de la economía clásica, ya que, a la luz de este principio, aparece como una asignación ineficiente de recursos.

De ahí el verdadero significado del calificativo “ineficiente” que se le da a la industria. Aplicando correctamente el pensamiento clásico –y no en forma deformada como trasciende a la opinión pública–, las actividades industriales no serían ineficientes operativamente, o sea, en el sentido de que las mismas actividades podrían producir a un costo menor si quisieran y si se preocuparan. Serían ineficientes, en cambio, a la luz de este pensamiento, porque en las condiciones del país representarían una asignación ineficiente de recursos y no debieron haber surgido como tales. Es por ello que la corriente liberal del país, cuyo pensamiento descansa sobre la teoría clásica, cuestiona fuertemente las políticas que condujeron a la aparición de la estructura productiva desequilibrada actual y quita legitimidad a la realidad económica que surgió en base a ella. Desemboca así en una actitud intelectual muy peculiar: le atribuyen a la estructura productiva existente características de una estructura hipotética que presuntamente “debería existir”, y explican las discrepancias con la estructura existente alegando su

carácter de patológica. La actitud en materia cambiaria es perfectamente consistente con este enfoque de base: se sigue sosteniendo firmemente la existencia de un tipo de cambio de equilibrio, y la inexistencia de este equilibrio en el mundo real se atribuye a las “distorsiones” e “ineficiencias” de la realidad.

Aun reconociendo los múltiples errores del proceso de industrialización en la Argentina, por razones que se señalarán más adelante, discrepamos con el diagnóstico liberal en cuanto califica de ineficiente a una estructura productiva por el solo hecho de estar desequilibrada.

No obstante, supongamos como hipótesis de trabajo que esta calificación sea acertada, y que, si hubiese estado en nuestro poder evitarlo, la estructura productiva desequilibrada nunca hubiese surgido.

Así y todo, tenemos que partir de la base de que dicha estructura productiva hoy es un dato de la realidad y existe independientemente de nuestra aprobación o desaprobación. Frente al hecho caben únicamente dos posturas coherentes. La primera es reconocer la situación de partida y tratar de crecer a partir de ella. En este caso, independientemente de tratar de encaminar el futuro crecimiento en forma más acorde con las pautas dadas por las ventajas comparativas, el primer paso sería crear condiciones para que este crecimiento se opere. Sería necesario analizar adecuadamente la estructura productiva existente y definir sus instrumentos de política económica necesarios para crecer. Dentro de esta técnica se hace inevitable reconocer que en la estructura actual –guste esto o no– el tipo de cambio de equilibrio no existe.

Otra alternativa coherente sería seguir sosteniendo la existencia de un tipo de cambio de equilibrio y actuar sobre la realidad para adecuarla al esquema: abogar por la abolición de todas las restricciones de importación y estar dispuesto a afrontar las consecuencias destructivas que este paso traería.

Sin embargo, esta segunda postura en las condiciones reales en las que se encuentra el país es totalmente utópica, a tal grado que ni siquiera los liberales más fanáticos se atreven a proponerla seriamente. La corriente liberal cae, entonces, en una actitud intermedia y totalmente incoherente. Por un lado acepta la existencia de la estructura productiva actual, considerándola como un mal inevitable. Por el otro, le sigue dando el carácter de patológica y se niega persistentemente a reconocer a nivel intelectual sus propiedades reales, manejándose conceptualmente en un mundo fantasioso de estructura productiva equilibrada, que no tiene nada que ver con la realidad.

## **El criterio histórico**

Abandonado el criterio de libre cambio, el segundo enfoque que surge para determinar el tipo de cambio “natural” puede ser el histórico. Tomándose como base la relación del tipo de cambio y de los precios internos en un cierto lapso, dicha relación se consideraría como una guía para el futuro. Sin embargo, el mantenimiento de una relación constante entre el tipo de cambio y los precios internos depende de varios parámetros:

a. El mantenimiento de la misma participación en el producto bruto y de la misma productividad relativa de todos los sectores: del sector exportador tradicional que comercia al cambio nominal, del sector industrial protegido y del intrínsecamente no comerciable (servicios a inmuebles).

b. El mantenimiento de la misma distribución de las cargas fiscales entre estos tres sectores (que contribuye a determinar los precios relativos).

c. El mantenimiento del mismo régimen de protección a través del tiempo.

d. La constancia de los términos de intercambio, o sea la relación de precios mundiales entre los productos exportables a importables.

e. El mantenimiento de los mismos objetivos de la política económica.

Dichos parámetros no solo no se mantienen constantes a través del tiempo, sino que varían constantemente. Incluso, la variación de alguno de ellos es el acompañante obligado del desarrollo de las estructuras productivas desequilibradas. De modo que el enfoque histórico no provee ninguna guía útil.

## **El criterio de la paridad de poder adquisitivo**

El tercer criterio de cambio “real” prescinde del mecanismo del mercado cambiario y del enfoque histórico y trata de determinar el tipo de cambio en base a la paridad de poder adquisitivo interno. Se supone que la relación de tipos de cambio entre dos países debe ser tal que sus precios internos resulten iguales, ya que de no mantener los tipos de cambio esta relación, se produciría un flujo de comercio que desequilibraría su balanza de pagos. El país en cuestión se vería obligado a devaluar, con lo que se llegaría a la situación de equilibrio caracterizada por la igualdad de precios internos.

Este es precisamente el mecanismo descrito antes que permite a los distintos países comerciar entre sí, a pesar de las diferentes productividades. Pero el funcionamiento del mecanismo que lleva a la igualación de poderes adquisitivos internos se basa en la premisa implícita de que no existe ningún régimen de protección, ya que únicamente en este caso la desigualdad de precios se traduce en un aumento de importaciones.

En las estructuras productivas desequilibradas, nacidas al amparo de fuertes regímenes de protección, la premisa de libre comercio no se cumple. Precisamente este incumplimiento permite surgir a la estructura productiva desequilibrada ya que posibilita el crecimiento del sector industrial de precios relativos mayores que el sector exportador primario. Por lo tanto, un tipo de cambio capaz de igualar los precios del sector exportador con los internacionales es incapaz de igualar con ellos los precios industriales, ya que todo el sector industrial funciona en un nivel más alto de precios.

Esto significa que en las estructuras productivas desequilibradas desaparece la paridad única de poder adquisitivo y aparece un espectro de paridades múltiples -paridad agropecuaria y paridad industrial y dentro- de esta última, diferentes paridades correspondientes a distintas industrias.



Nace así de hecho una estructura múltiple de cambios, cada uno de ellos adecuado a la paridad del sector que representa. Sin embargo, la implementación de un sistema explícito de cambios múltiples discrepa con las reglas de juego del comercio internacional y con la teoría económica en vigencia, las que presionan hacia un tipo de cambio único. Pero, si el tipo de cambio es único, no puede coincidir con todas las paridades a la vez, sino con una sola de ellas. Como solución al dilema se crea un tipo de cambio nominal, que coincide con una de las paridades y un sistema paralelo formado por vía de derechos a la importación, cada uno de los cuales provee la adecuación de la paridad a la productividad del sector de actividad al que corresponde. Estos derechos, sumados al cambio nominal, de hecho pasan a desempeñar el papel de estructura de cambios múltiples, los que reflejan y al mismo tiempo determinan la estructura interna de precios. La reflejan, ya que deben ser lo suficientemente altos para que las actividades industriales subsistan frente a la competencia externa. Al mismo tiempo la determinan por la incidencia de los gravámenes a la importación en el costo de las materias primas, de los productos semielaborados y de los bienes de capital importados, que intervienen en la producción.

El nombre de “protección” que reciben estos gravámenes es otro de los resabios de las estructuras productivas equilibradas. Cuando el sector exportador que fija el tipo de cambio es representativo de la economía del país, o sea de una estructura de costos y precios que puede considerarse “normal”, los productos cuyo precio es superior a este nivel “normal”, para poder defenderse de la competencia internacional deben contar con una “protección” –nombre con claras connotaciones de un régimen de excepción–.

Pero en las estructuras productivas desequilibradas toda la política lleva deliberadamente al crecimiento del sector “protegido”, con lo cual los criterios de lo “normal” y de lo “anormal” deberían variar en forma paralela. Cuando, tal como sucedió en la Argentina, el sector industrial llega a duplicar el aporte que efectúa el sector primario al producto bruto, se pierde definitivamente todo justificativo racional de seguir considerando la productividad de este último como una referencia normal para toda economía.

En este caso se pasa claramente a una economía compuesta por dos sectores de productividades específicas diferentes –el sector industrial a su vez con grandes diferencias de productividades internas– sin que ninguno de ellos pueda considerarse a priori como normal.

## **Las implicancias del tipo de cambio nominal fijado en base al sector primario más productivo**

Una vez visualizado que en la estructura productiva desequilibrada no existe ni un tipo de cambio de equilibrio, ni se puede aplicar el criterio histórico, ni tampoco existe una paridad única de poder adquisitivo, sino una estructura múltiple de paridades, decidir con cuál de las paridades de esta estructura corresponde hacer coincidir el tipo de cambio nominal es una elección totalmente libre que implica,

consciente o inconscientemente, ciertos objetivos económicos. Lo lógico sería que estos objetivos implícitos coincidan con los objetivos explícitos que fija a nivel político la sociedad. Desafortunadamente, sucede exactamente lo contrario.

La elección usual es fijar el tipo de cambio nominal en base al sector más productivo o por lo menos muy cerca de él. Esta decisión, que parece “obvia” y “natural”, en realidad constituye la herramienta tradicional para preservar el equilibrio de la estructura productiva. Cuando se adopta este criterio, todas las actividades de una productividad relativa menor que la del sector elegido como base para el régimen cambiario resultan con precios mayores que los internacionales y se ven impedidos de subsistir por la competencia mundial. En otras palabras, el criterio de hacer coincidir el tipo de cambio con el sector más productivo es la expresión consciente o inconsciente, del propósito de asegurar el principio de ventajas comparativas.

Este propósito se ve alterado frecuentemente por la aparición de actividades protegidas, pero éstas, tal como dijimos- tienen una clara connotación de “excepcionalidad”. La imposibilidad de exportar por parte de las nuevas actividades asegura y refirma esta “excepcionalidad”.

El desarrollo industrial de los países como la Argentina significa un abandono deliberado de ventajas comparativas, la creación de un desequilibrio dentro de la estructura productiva y la promoción del crecimiento industrial, o sea la promoción del crecimiento del sector de una productividad relativa menor. Conservar los instrumentos cambiarios diseñados precisamente para obstaculizar el camino que se está emprendiendo es un monumental contrasentido en el que caen la mayoría de los países exportadores primarios en proceso de industrialización.

Vimos que este proceder contradictorio lleva de hecho a la necesidad de crear un régimen de cambios múltiples por vía de derechos de importación, cuya misión es reflejar las paridades de poder adquisitivo de diferentes sectores de actividad. Pero dichos pseudocambios constituyen una solución nada más que parcial. Su grave defecto consiste en que la estructura que forman es asimétrica y funciona solamente para las importaciones, mientras que para las exportaciones industriales sigue vigente el cambio nominal basado en la paridad correspondiente al sector primario.

De este modo, se pretende que los mismos productos industriales, cuya menor productividad relativa se reconoce por medio de tipos de cambio importadores muy superiores al nominal, se exporten en base a un tipo de cambio primario que no les corresponde. Es esta asimetría cambiaria la que imposibilita el desarrollo de las exportaciones industriales, obliga a seguir el camino autárquico y lleva al callejón de la política sustitutiva, caracterizado por la imposibilidad de autofinanciar en divisas el desarrollo y por periódicas crisis que tienden a desindustrializar el país.<sup>125</sup>

Es así que mientras la voluntad política impulsa hacia el desarrollo industrial, los instrumentos heredados de otras estructuras y mantenidos por tradición impulsan

---

125 Esta contradicción fue señalada insistentemente por Guido Di Tella. Ver, por ejemplo, “Objetivos específicos de una política industrial” (*Cuaderno del Centro de Estudios Industriales*, N° 1).

-sin que la sociedad se percate de ello- hacia la desindustrialización. La situación se parece al famoso tejido de Penélope, que avanzaba de día y se deshacía de noche.

## Un enfoque cambiario apropiado frente a la estructura productiva desequilibrada

Una vez visualizada la contradicción entre la realidad de la estructura productiva desequilibrada y la colocación del tipo de cambio nominal al nivel del sector más productivo, se hace clara la necesidad de modificar la estructura cambiaria.

Dicha modificación puede instrumentarse de varias maneras alternativas. La primera de ellas sería similar a lo que se suponía que debió haber sido la devaluación compensada de 1967: una fuerte devaluación, acompañada de fijación de derechos a la exportación tradicional, que dejarían en el mismo lugar anterior al tipo de cambio exportador agropecuario y acompañada también de una disminución de derechos a la importación que dejaría sin alterar los tipos de cambio importadores.<sup>126</sup>

La segunda variante puede ser similar a la que se está tratando de hacer ahora; un desdoblamiento del tipo de cambio en uno comercial y otro financiero y la negociación

---

126 Históricamente, en la Argentina se pueden distinguir tres modelos diferentes de la devaluación compensada: el propuesto por el autor, el que elaboró Raúl Peyceré y el puesto en práctica por Krieger Vasena. El primero de los esquemas, que reconoce por finalidad básica promover exportaciones industriales, fue publicado por primera vez en la Argentina por Carlos Paternostro en 1963 en *El Economista*. Un análisis más elaborado puede verse en "Proyecto de modificación de la estructura arancelaria-cambiaria" (C.A.D.I.E., septiembre de 1966), bajo la dirección del autor y con la colaboración de Luis Alonso Fernández. Otro proyecto similar, elaborado independientemente, fue el de Daniel Schydlofsky, *From Import Substitution to Export Promotion for Semigrown in Industries* (Development Advisory Service, Harvard, 1967). El segundo modelo, elaborado por Raúl Peyceré en 1964, proveía un tipo de compensación arancelaria algo diferente, la que, a la par de desplazar el tipo de cambio más cerca de la paridad industrial, tendió a aumentar la protección a las industrias básicas y a bajarla para los bienes finales. El modelo de Peyceré puede considerarse también como exportador, aunque los incentivos a la exportación que provee por vía de la devaluación tienden a verse neutralizados parcialmente por el encarecimiento relativo de las materias primas que implica. El esquema puesto en práctica finalmente por Krieger Vasena fue una simple herramienta de estabilización, y el objetivo exportador no pasó de un enunciado. El aumento de los incentivos a las exportaciones presuntamente provisto por la devaluación fue anulado por la supresión simultánea de los reintegros a la exportación preexistentes y por el mantenimiento posterior del tipo de cambio fijo frente a los costos industriales crecientes; proceder expresamente rechazado en los dos modelos anteriormente mencionados que presuponían una relación constante entre el tipo de cambio y los costos después de la devaluación. Esta política cambiaria fue en gran medida la responsable del auge de importaciones que tuvo lugar a partir de 1967. En estas circunstancias, el tipo de compensación elegido por Peyceré, criticado en su momento por el autor por debilitar los incentivos a la exportación, demostró ser beneficioso, ya que salvó a una serie de industrias básicas e intermedias que de otro modo hubiesen sido mucho más perjudicadas de lo que fueron por el fenómeno de protección decreciente que trajo el Plan Krieger.

en el mercado financiero en porciones variables según el grado de elaboración de las exportaciones industriales.

La tercera variante puede ser un sistema de draw-back generalizado que compense la sobreelevación del precio de las materias primas y bienes intermedios – incluso cuando estos son de origen local– o un sistema de reintegros que oficie como una estructura implícita de tipos de cambio exportadores.<sup>127</sup> Dejando de lado, por quedar fuera de los límites de este trabajo, el análisis de las diferencias entre estos esquemas, su denominador común es la compensación de la sobreelevación de los precios y costos industriales internos por encima de los internacionales, que constituye la característica esencial de las estructuras productivas desequilibradas.

Cualquiera que sea el esquema –o combinación de esquemas–, tiene que cumplir una condición: tiene que existir un consenso a nivel de los sectores dirigentes de que se está tomando una medida en la estructura real de productividades y no de un estímulo temporario otorgado de lástima a una industria ineficiente. Únicamente en este caso se podrá hacer una promoción realmente enérgica y además darle el carácter verdaderamente estructural y permanente a la medida. Lo esencial es evitar que los incentivos otorgados por una repartición se anulen por disposiciones tornadas en otra, queden abolidos por el próximo gobierno o se diluyan gradualmente a través de una política de cambio estable frente a los costos internos crecientes. La exportación no es un negocio de un día y ante todo requiere expectativas de permanencia de incentivos. Las continuas contramarchas en este sentido constituyen la mejor manera de desalentarla.

## ¿Quién paga la promoción?

La pregunta obligada que surge siempre frente al tema es quién paga la promoción de exportaciones. La respuesta es que en algunos casos no la paga nadie, ya que los fondos se originan en el crecimiento que no se hubiese operado de no existir dicha promoción, y en otros el peso de la promoción queda repartido entre el crecimiento y algunas transferencias de ingresos convenientes para la economía.

Partamos del supuesto razonable de que, de no existir el problema externo, el país podría crecer en base a su propio ahorro en un 6% anual. Supongamos también que:

a. La sustitución de importaciones ya operada y la que se va a operar en el futuro permite mantener el gasto de divisas en un 10% del producto.

b. Las exportaciones tradicionales alcanzan justo para cubrir este 10% y se mantienen invariables.

En este caso, si el país quiere crecer, el financiamiento de este crecimiento en

---

127 Véase "Régimen de *draw-back* generalizado y las exportaciones industriales" (*El Cronista Comercial*, septiembre de 1968). Véase también "Effective Tariff, the Domestic Cost of Foreign Exchange and the Equilibrium Exchange Rate", de Bela Balassa y Daniel Schydlowky (Development Advisory Service, Harvard).

divisas debe provenir de las exportaciones industriales. Manteniendo la hipótesis del 6% de crecimiento, las exportaciones deben ir aumentando anualmente en 0,1 del 6%, o sea, en un valor equivalente al 0,6% del producto.

Partamos de la premisa de que para posibilitar dicho crecimiento se requiere un subsidio igual al 50% del valor de las exportaciones. En este caso el subsidio permitiría lograr exportaciones industriales por valor equivalente al 0,6% del producto, y permitiría financiar en divisas un crecimiento del 6% del producto, crecimiento que de otra forma no se hubiese operado. La relación entre la inversión fiscal y el beneficio a obtenerse es más que favorable y muestra claramente la eficiencia macroeconómica de la promoción de exportaciones.

Nos referimos a la inversión fiscal y no al gasto, debido a que el fisco recupera ampliamente la erogación. Las recaudaciones fiscales son aproximadamente proporcionales al producto. Dentro de una hipótesis modesta de una recaudación en concepto de derechos a la importación y de impuestos internos equivalente al 15% del producto, el crecimiento del 6% permitirá elevar los ingresos fiscales en 0,9% –un ingreso 3 veces mayor que el que sería necesario para compensar los subsidios–. Este superávit es necesario ya que no debemos olvidar que los gastos fiscales también aumentan a medida que el producto crece, aunque no en la misma proporción.<sup>128</sup>

Dentro de la variante de un tipo de cambio financiero más alto –tal como se da en la devaluación compensada o en un doble mercado cambiario–, una parte del costo ni siquiera recae sobre el fisco, sino sobre las transferencias financieras que se ven encarecidas. En este caso, la promoción se paga parcialmente por el crecimiento mismo, y parcialmente por el turismo hacia afuera, licencias, fuga de capital del país, etc. –o sea, también a costa del encarecimiento de ciertos gastos en divisas–.

Aunque la hipótesis que habíamos adoptado fue altamente simplificada y las limitaciones de crecimiento del sector primario fueron exageradas, se llega a conclusiones similares suponiendo, por ejemplo, que el crecimiento de exportaciones agropecuarias permite crecer al 3% y las exportaciones industriales son necesarias para cubrir el otro 3% o con cualquier otra hipótesis similar.

## **¿Promueve el uso ineficiente de recursos la promoción de exportaciones industriales?**

El primer punto que hay que analizar en conexión con el tema es la validez de la postura liberal que identifica toda industrialización que implica el desequilibrio de la estructura productiva –o sea, la industrialización basada en tipos de cambio diferenciados– con una asignación ineficiente de recursos. Para ello debemos tomar

---

128 Un modelo para una economía con capacidad ociosa mucho más sofisticado y tratado con mayor rigor matemático fue desarrollado por Daniel Schydowsky en *Short Run Employment Policy in Semi-Industrialized Economies* (Development Advisory Service, Harvard, 1967).

en cuenta que las condiciones reales del mundo actual son totalmente diferentes a las premisas que dieron lugar a la economía clásica y que, por lo tanto, los criterios clásicos de óptima asignación de recursos y de la división internacional del trabajo deben ser drásticamente revisados.

Independientemente de las tan mentadas restricciones a la demanda mundial para productos primarios –a veces exagerados en lo que se refiere al agro argentino–, y de la incapacidad de las actividades primarias de dar empleo a toda la población, el desarrollo tecnológico introduce una nueva premisa al análisis. La productividad industrial aumenta automáticamente con la incorporación de tecnologías, con las economías externas derivadas de la proximidad física de diferentes industrias complementarias, con el entrenamiento de la población, con la difusión de técnicas de manejo empresarial y de organización –en suma, con el grado de industrialización del país–. Este carácter creciente de la productividad industrial hace que el concepto de ventajas comparativas se vuelva totalmente dinámico. Muchas de las actividades que a la luz del principio de ventajas comparativas representaban el uso ineficiente de recursos hace 10 años, dentro de la estructura actual, ya se pueden considerar como eficientes incluso a la luz de este principio, y muchas de las que todavía no lo son hoy lo serán dentro de los próximos 10 años.

Sin embargo, estas actividades industriales nunca hubiesen podido surgir y pasar su etapa de menor productividad si su nacimiento hubiese sido condicionado por ventajas comparativas inmediatas, tal como sucede cuando la política económica se inspira en la economía clásica. Es por ello –e independientemente de las actuales restricciones de demanda y de oportunidades de empleo en el sector primario– que creemos firmemente que la industrialización de los países exportadores primarios, incluso cuando pudiera parecer ineficiente a la luz de la teoría clásica, es en realidad altamente deseable, aunque para realizarla haya que apartarse por algunas décadas del principio de ventajas comparativas. Es muy sugestivo que precisamente este fue el camino recorrido en su época prácticamente por todos los países industriales que hoy, una vez que entraron al club de los poderosos, se convierten en defensores acérrimos del principio de las ventajas comparativas.

Empero, tal como ya dijimos al analizar la inexistencia del tipo de cambio de equilibrio, no es necesario compartir esta opinión para llegar a la conclusión de que la Argentina necesita una estructura cambiaria más racional. La estructura productiva desequilibrada argentina existe y ante su existencia caben únicamente dos actitudes coherentes: aceptarla como un dato de la realidad o tratar de retornar a una economía agropecuaria. La última tentativa explícita de desindustrializar el país se hizo en 1962, momento a partir del cual el desarrollo industrial se convierte en un valor social que ninguna corriente política se atreve a cuestionar abiertamente.

La contradicción entre una estructura productiva industrial considerada “ineficiente” y la imposibilidad práctica de terminar con esta “ineficiencia” lleva a un manejo cambiario “vergonzante”, el que se realiza mediante una estructura disimulada de cambios importadores, también vergonzantes. Los ministros y los secretarios de

Estado se desentienden sistemáticamente de este instrumento “patológico”, relegándolo a nivel de funcionarios de tercer y cuarto nivel. Dentro de un vacío total creado por falta de directivas, el manejo de derechos de importación se rige por presiones sectoriales y por la ideología de los funcionarios de turno, frecuentemente en contradicción con objetivos explícitos de la política económica. Se cae así en el peor procedimiento de todos: en un régimen cambiario improvisado, incoherente y asimétrico que no solo impide crecer a la economía, sino que de hecho impulsa a una ineficiencia cada vez mayor y a desequilibrios cada vez más pronunciados de la estructura productiva.

Es importante destacar este último hecho, o sea que la negativa de reconocer explícitamente el grado de desequilibrio de la estructura productiva existente no solo impide crecer, sino que también conspira en contra de la asignación más eficiente de recursos en el futuro. La imposibilidad de exportar productos de industrias relativamente más productivas que podrían competir en el mercado internacional en base a un dólar que –digamos– no superase más que en un 70% al dólar agropecuario lleva a las periódicas crisis de balanza de pagos. Estas –tal como sucedió en 1959, tal como se vieron forzadas a hacer a pesar de su ideología liberal las autoridades en 1962, y tal como va a suceder en forma inexorable en el futuro cercano– obligan a regímenes cada vez más restrictivos de importaciones, los que impulsan a la aparición de actividades industriales relativamente menos productivas, que nunca hubiesen surgido por decisiones explícitas si no existiese la presión de la balanza de pagos. En otras palabras, la negativa de aceptar como legítimo el promedio de productividad industrial existente por la sola gravitación de los hechos lleva a la aparición obligada de actividades sustitutivas de una productividad mucho menor que este promedio.

Más grave todavía es el efecto de las periódicas crisis sobre la eficiencia operativa de las actividades ya existentes. Permanentes problemas financieros, continuos vaivenes en las reglas del juego, baja rentabilidad industrial y la existencia casi permanente de capacidad productiva ociosa impiden concentrar los esfuerzos empresariales en las mejoras organizativas y de manejo y desalientan la tecnificación y las inversiones tendientes al aumento de la productividad industrial.

En suma, aun poniéndose en la posición liberal y suponiendo que el grado de productividad del sector industrial argentino pudiera considerarse anormalmente bajo, no existe un medio mejor de perpetuar esta situación que las crisis del sector externo motivadas por la negativa de reconocer el grado de productividad existente como un dato de la realidad.

Para terminar, es imprescindible señalar que la oposición a las medidas que pudieran desbloquear el crecimiento se debe en gran parte a la desorientación analítica. La mayoría de los economistas, los funcionarios y los factores de poder que obstaculizan la adopción de instrumentos que pudieran solucionar los problemas del sector externo no se dan cuenta ni remotamente de las consecuencias de sus actos. No tienen ni idea de que están haciendo implícitamente una opción a favor de la corriente “saneadora” de la economía y del retorno al país agropecuario, posturas a las que de ningún modo prestarían su adhesión explícita. Es así que, como se dijo al comienzo, sectores muy

importantes del país –fundamentalmente el sector empresario industrial– se oponen y bloquean medidas conducentes al crecimiento únicamente a causa del sometimiento cultural a ideas tradicionales, que los lleva a ejercer una presión política en contra de sus intereses. La crónica incapacidad de “despegar” que muestra el país no es más que el resultado inevitable de esta desorientación conceptual.



¿ES INEFICIENTE  
LA INDUSTRIA ARGENTINA?  
(1966)

---

Hace poco, en las páginas de esta revista [ver original] se ha hablado de los cargos de ineficiencia, de irresponsabilidad y de ansia de lucro desmedido que parten continuamente de otros sectores hacia la industria. Las acusaciones tienen tal intensidad que hasta los mismos industriales se sienten parcialmente convencidos de su propia culpabilidad. Este complejo de inferioridad, a su vez, se refleja en declaraciones públicas de dirigentes industriales, las que son citadas posteriormente por los acusadores para demostrar que “hasta los mismos industriales se dan cuenta de su ineficiencia”.

De este modo se da la paradoja de que el sector productivo más dinámico y moderno del país, que da empleo a la mayor parte de su fuerza productiva y tiene por lejos la mayor participación en el producto bruto, en lugar de convertir en realidad su influencia potencial en la marcha de la Nación, no solo se conforma con estar sentado en el banquillo de los acusados, sino que encima, hipnotizado con los cargos que se le hacen, con sus admisiones de culpabilidad les ayuda a sus acusadores.

Se han discutido mucho las causas sociológicas de este extraño fenómeno. Nuestro objetivo es mostrar que en gran medida esta incapacidad del sector industrial de gravitar como un factor de poder se debe a su tradicional incomprensión de nuestra macroeconomía y del verdadero papel que desempeñan en su manejo los instrumentos de política económica, en particular el cambio.

El principal cargo que se hace a la industria es de ineficiencia, acusación basada en el hecho de que los precios industriales nacionales frecuentemente llegan al doble y a veces triplican los precios internacionales. Los industriales, que conocen en términos reales el rendimiento de sus plantas, de su personal y de sus máquinas, saben que de ninguna manera su funcionamiento es tan ineficiente como surgiría de esta comparación de precios. Para explicar la discrepancia apelan al concepto de la deformación de la estructura de costos, la que les impediría competir internacionalmente en igualdad de condiciones. Se habla, así, de elevados recargos a la importación de materias primas, de excesivas cargas sociales, de ineficiencia estatal que grava a los sectores productivos, etc. Dado que la modificación de estas condiciones, en términos prácticos, resulta muy difícil, los pronunciamientos del sector industrial se reducen a recomendaciones al Estado de aumentar su eficiencia y pedidos de reducción de cargas sociales.

Nuestra intención es darle un enfoque más constructivo al problema. Mientras las explicaciones anteriores de la alta estructura de costos se refieren al nivel de precios internos, debemos tener presente que toda comparación entre el precio interno y el precio internacional depende de dos factores: el precio interno del producto y el tipo de cambio que sirve de patrón de medida.

Nuestra tesis es que cualesquiera que sean los factores que afectan internamente la eficiencia industrial, de funcionar nuestro sistema cambiario como debería y de existir un tipo de cambio adecuado, nuestros precios traducidos a dólares estarían mucho más cerca del nivel internacional que actualmente. En otras palabras, la imposibilidad de competir internacionalmente no reside tanto en los elevados precios internos como en la deformación de su patrón de medida, que es el tipo de cambio.

El tipo de cambio adecuado debe asegurar una oferta suficiente de divisas, o sea,

condiciones retributivas para el sector exportador. (La demanda en época actual se regula generalmente por medio de otros instrumentos, tales como recargos, aranceles, restricciones directas, etc., tendencia especialmente notable en los países en desarrollo).

Cuando, tal como sucede en los países industriales, las exportaciones provienen de distintos sectores de la economía, el tipo de cambio debe reflejar forzosamente un promedio de precios internos. Así, tomando dos países industriales que exportan una variedad de mercaderías, los precios internacionales de sus productos serán aproximadamente iguales cualesquiera que sean sus eficiencias internas en términos reales, ya que los tipos de cambio se van a ajustar automáticamente al nivel que asegure esta igualdad.

La mayor o menor eficiencia de estos dos países se podrá reflejar en los diferentes niveles de vida de sus habitantes, pero no en diferencias de los precios internacionales de sus productos.

Un fenómeno diferente se da en el caso de los países exportadores primarios. En ellos el tipo de cambio se ajusta en valuación al nivel de costos de un solo sector de la economía, precisamente el sector primario, con lo que, más que el nivel de eficiencia, refleja la mayor o menor disponibilidad de ciertos recursos naturales. Así, en el caso argentino el tipo de cambio refleja la abundancia de tierras fértiles y la bondad del clima y tiene muy poco que ver con el nivel de costos del resto de la economía.

Dado que las exportaciones de nuestro sector primario, precisamente en virtud de ventajas naturales en base a las cuales surgieron, son muy eficientes en términos comparativos internacionales, el tipo de cambio que se adecua a sus costos es insuficiente para reflejar los costos de la producción industrial.

De este modo, aunque nuestro sector industrial tuviera la misma eficiencia en términos reales que lo internacional, el solo hecho de que su nivel de cambio se fija en base a los costos de su sector primario hace que los precios de su producción industrial expresados en dólares resulten caros.

La mayor eficiencia comparativa de nuestro sector primario no indica que nuestro país debería limitarse a la producción agropecuaria y abandonar la producción industrial. Para que esto suceda tendríamos que exportar unos ocho mil millones de dólares de productos agropecuarios, y esto, a su vez, significaría que las ventajas comparativas actuales del agro, basadas en una explotación extensiva, desaparecerán en gran medida al tener que pasar el país a la explotación intensiva, indispensable para triplicar la producción.

Por otra parte, un aumento semejante de producción exportable haría bajar fuertemente los precios internacionales de nuestras exportaciones reduciendo más todavía dichas ventajas. Además, la producción tan grande probablemente no sería colocable a ningún precio, dadas las políticas de protección de los países industriales.

Aunque no existieran los argumentos precedentes, el papel que desempeña la industria en un país no reside únicamente en su rendimiento económico, sino también en su poder ocupacional e influencia modernizadora sobre todas las estructuras del país.

Nuestro sector industrial contribuye hoy un 35% al producto bruto. Es

demasiado tarde, por lo tanto, para discutir si vamos a ser un país industrial o no. Ya somos un país industrial. Lo que nos diferencia de otros países industriales es nuestra incapacidad de exportar productos manufacturados, la que va a permitir mientras que nuestro nivel de cambio refleje únicamente la paridad agropecuaria, descolocando a la industria en términos internacionales.

El carácter dual de nuestra paridad monetaria nunca se ha reconocido en forma expresa. Sin embargo, los instrumentos de política económica vigentes la reconocen implícitamente.

Así, aunque considere comúnmente que tenemos un tipo de cambio único, en realidad hace muchos años vivimos en un régimen de cambio múltiple, disfrazado como recargos a la importación.

La escala de cambios múltiples que existe, de hecho, comienza con \$250 por dólar para las exportaciones tradicionales, sigue con \$375 por dólar para las importaciones de la mayor parte de las materias primas, \$550 para materias primas semielaboradas, \$830 para los componentes, etc.

Dicha escala, a la vez, determina y refleja el nivel de costos internos, los que, de este modo, en lugar de descansar en el dólar nominal, se basan en lo que se puede llamar un dólar industrial ponderado, cuyo valor puede ser estimado en 50% más que el nominal. Aceptado este valor, es evidente que no se le puede exigir a la industria que compita internacionalmente en base al dólar nominal ni tampoco cabe interpretar su incapacidad de hacerlo como ineficiencia.

En un trabajo reciente la Cámara Argentina de Industrias Electrónicas (C.A.D.I.E., ex C.A.R.T.T.A) se propone una modificación del sistema arancelario-cambiario argentino, tendiente a eliminar la deformación que acabamos de señalar.

La idea de la modificación parte de la siguiente consideración: existiendo de hecho una escala de cambios múltiples, no hay ninguna razón que no sea la tradicional para mantener el valor nominal del dólar en el extremo más bajo de dicha escala.

El proyecto de C.A.D.I.E. propone modificar esta estructura, colocando el nivel de cambio más cerca del promedio de costos de la economía.

La modificación afectaría únicamente el cambio nominal, quedando todos los costos de importación en los precios para la exportación tradicional en el mismo nivel actual. Para este fin, se haría una devaluación, rebajando en forma compensatoria los recargos a la importación y estableciendo simultáneamente un arancel compensatorio a la exportación tradicional.

De este modo, sin que queden afectados los costos internos, se contaría con un tipo de cambio, el que, en vez de reflejar los costos de un solo sector, se acercaría más al costo promedio de la economía.

Las ventajas de una transformación de este tipo son innumerables. El país, en base al nuevo tipo de cambio, iniciaría la verdadera expansión de sus exportaciones industriales, y podría integrarse activamente en la ALALC.

La disminución de recargos nos situaría en niveles nominales de protección mucho más razonables que ahora. Desaparecería la acusación de ineficiencia que se

esgrime en contra de la industria, bajaría el contrabando y la evasión aduanera, y se solucionaría nuestra situación en el GATT.

Disminuiría drásticamente la filtración hacia las compras del exterior que hace hoy el Estado, sus empresas y sus proveedores, aparados en la exención de recargos.

El tipo de cambio más realista permitiría abolir el control de cambios, se invertiría la corriente turística y se estimularía la repatriación de capitales.

Para ver en mayor detalle el aspecto técnico de la transformación, puede pedirse el trabajo completo en la Cámara Argentina de Industrias Electrónicas. Lo que nos interesa establecer aquí son las grandes repercusiones de la propuesta, la que, en el nivel de instrumentación económica, equivale a un verdadero cambio de la estructura del país.

Dicho cambio será resistido por varias razones. La primera causa es la novedad de todo el planteo, la que suele chocar y sorprender. La segunda es el hecho de que la implantación de aranceles a la exportación tradicional, aunque en términos reales no signifique afectar los ingresos del agro, tiene repercusiones psicológicas negativas. Esta oposición no es de fondo y puede ser superada con una campaña de persuasión y esclarecimiento.

Todo depende de la actitud del sector industrial, cuya debilidad principal, tal como dijimos, ha sido siempre el desconocimiento de la importancia de la instrumentación económica y la falta de conciencia de que es el manejo de la moneda y de los cambios el que, por encima de las grandes enunciaciones, moldea la realidad.

El manejo de la política monetaria y cambiaria tradicionalmente ha estado en las manos de los sectores financieros, y la influencia del sector industrial en su formación ha sido nula. De este modo, dicho sector se ha visto relegado al papel pasivo de protestar en contra de las medidas del gobierno y de recriminarle al Estado su ineficiencia. Para adquirir en la vida del país la influencia que les corresponde, los industriales deben aprender a formular las políticas de instrumentación económica acorde con los intereses de la industria y deberán tomar conciencia que, en última instancia, el poder económico reside en esta instrumentación.

# LA ESTRUCTURA PRODUCTIVA DESEQUILIBRADA Y LA DOBLE BRECHA (1988)

---

Por Marcelo Diamand  
y Norberto Crovetto

Este trabajo ha sido realizado como parte integrante del proyecto de investigación y desarrollo “Desequilibrio estructural externo y estancamiento productivo en los países subdesarrollados: el caso argentino”, PID 3-066000/85 del Concejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), institución a la que se agradece profundamente el apoyo prestado.

El presente constituye una ramificación del trabajo “Hacia la superación de las restricciones al crecimiento económico argentino”, de Marcelo Diamand, de próxima aparición, realizado en el mismo marco, y encara con mayor profundidad uno de los aspectos centrales de aquel.

Se agradece la ayuda y valiosas sugerencias de los Ingenieros Mario L. Paternostro y Enrique H. Ventura, ambos integrantes del Centro de Estudios de la Realidad Económica (CERE), ámbito en el cual se han desarrollado estas investigaciones.

Asimismo, se agradece la colaboración en la confección técnica del trabajo a la Sra. Nelly Carrizo, como así también el apoyo técnico brindado por el Estudio Emilio O. Colombo.

Buenos Aires, agosto de 1988

## Introducción

El objetivo de este trabajo es analizar el funcionamiento de las economías de los países exportadores primarios en proceso de industrialización, sujetos a la restricción externa, con acento particular en el caso argentino. Mostraremos, en primer lugar, que esta restricción externa es inicialmente de carácter estructural, que constituye una característica de crecimiento de aquellos países que emprenden su industrialización en el contexto de desventajas comparativas para la industria, frente a un sector exportador primario favorecido por una alta productividad por la naturaleza.

En segundo lugar, veremos cómo esta restricción se ve potenciada por el efecto gradual y acumulativo del endeudamiento externo, originado en la necesidad de compensar la insuficiencia de divisas propias a causa del desequilibrio estructural que se acaba de mencionar.<sup>129</sup>

En tercer lugar, exploraremos las características del modelo económico sujeto a la restricción externa, y en particular las repercusiones indirectas de dicha restricción sobre la distribución de ingresos, sus consecuencias inflacionarias y su vinculación con políticas monetarias restrictivas. Uno de los objetivos centrales será distinguir y delimitar los dos electos principales de la restricción externa que se suelen confundir y que son la limitación por insuficiencia de ahorros y la limitación por insuficiencia de divisas, poniendo de relieve las diferencias entre ambas y las relaciones causales que las vinculan.

El objetivo final será demostrar que el esclarecimiento de la confusión conceptual que rodea al tema de las dos restricciones abre paso en forma casi automática a medidas de política económica que permiten eliminar la limitación por insuficiencia de divisas. En otras palabras, el objetivo final es mostrar que los problemas de balanza de pagos pueden ser enfrentados mediante un ajuste expansivo, muy diferente del ajuste recesivo habitualmente preconizado por la “sabiduría tradicional” dominante tanto en nuestros países como a nivel internacional.

---

129 En particular durante el gobierno militar se utilizó en empresas públicas y privadas como tomadoras de créditos y divisas, a fin de compensar el déficit de balanza de pagos en cuenta corriente. Se permitió así mantener artificialmente bajo el tipo de cambio, lo que destruyó buena parte de la industria, alentó la fuga de capitales y llevó a un exorbitante crecimiento de la deuda externa. Véase Ferrer o Cuello.



## Capítulo I

### La Estructura Productiva Desequilibrada

#### 1) El origen y las características

La premisa central de la cual se parte es la existencia de lo que Marcelo Diamand, uno de los autores de este trabajo, ha definido hace unas dos décadas como Estructura Productiva Desequilibrada (EPD). O sea, se trata de una estructura caracterizada por la presencia de un sector primario –en el caso argentino agropecuario– de alta productividad, que trabaja a precios internacionales y un sector industrial de una productividad sustancialmente menor, que trabaja a precios superiores a los internacionales y cuyo nacimiento fue posible gracias a la aplicación de un cierto grado de protección.<sup>130</sup>

La primera propiedad de las EPD es la imposibilidad de la mayor parte del sector industrial de exportar sus productos a causa de sus precios no competitivos internacionalmente, a menos que exista un régimen especial de incentivos que compense la desventaja. La segunda, que a su vez surge como resultante de la anterior, es la divergencia de las necesidades rápidamente crecientes de divisas, asociadas con el desarrollo de la industria y de los servicios, y la provisión de divisas, preponderantemente a cargo del sector primario, de un crecimiento más lento.

En los comienzos del proceso de industrialización la sustitución progresa rápidamente y el ahorro de divisas dado por aquellos productos que se dejan de importar –inicialmente bienes finales, y progresivamente una cantidad creciente de insumos y bienes de capital– compensa el crecimiento de las importaciones de los demás insumos y bienes de capital, que siguen siendo necesarios para dicha sustitución de importaciones. Pero a medida que el proceso de sustitución se ahonda, por un lado, las limitaciones de escala, de ciertos recursos naturales y de capitales de inversión y, por el otro, los rápidos cambios tecnológicos mundiales hacen que el proceso de sustitución se vuelva cada vez más lento y la compensación choque con crecientes dificultades.

Como resultado, la provisión de divisas, fundamentalmente a cargo del sector primario, se atrasa en forma permanente con respecto a las necesidades de medios de pago internacionales que aumentan rápidamente a medida que crece el producto. Aparece así una crónica insuficiencia de divisas que restringe la actividad económica en un nivel inferior al límite que marca la capacidad productiva. Obviamente esta restricción por divisas, mientras rige, impide que el producto crezca por encima del nivel señalado, aun si la capacidad productiva ha crecido.<sup>131</sup>

---

130 Para la descripción del proceso de aparición de las EPD, el análisis de sus propiedades y la justificación de la violación del principio de ventajas comparativas que implican, véase Diamand (1969, 1972, 1973 y 1977a), véase Kaldor (1964) y Prebisch. Un enfoque similar puede verse también en el "Modelo 2" de Lavagna. Véase Lavagna.

131 Véase Diamand (1969, 1972, 1973, y 1977).

## 2) El problema del modelo y su presunta patología

Para analizar esta situación se hace necesario distinguir con claridad entre la insuficiencia de ahorros y la insuficiencia de divisas. O sea, hace falta un modelo teórico de una economía limitada por la disponibilidad de divisas y por ello es diferente tanto del modelo neoclásico, limitado por la disponibilidad de recursos reales general, como del modelo keynesiano, limitado por la demanda.

Desafortunadamente, modelos de este tipo están poco desarrollados y, ante todo, poco difundidos. Sus antecedentes pueden encontrarse en el famoso trabajo de Keynes sobre las reparaciones alemanas en el que establecía las limitaciones a la posibilidad de pagos en aquel país debido a que para realizarlos no bastaba con que contara con los recursos internos, sino que también era necesario que dispusiera de las divisas para poder transferirlos al exterior, de las que Alemania no disponía.<sup>132</sup> Los trabajos de Kalecki proveen otro amplio antecedente al respecto de la diferencia entre recursos internos y divisas.<sup>133</sup> Posteriormente el tema volvió a reaparecer como consecuencia de la disputa entre EE.UU. y Europa durante la década de 1950, en el período que se conoce como el de “escasez de dólares”.

Hubiera sido de esperar que el surgimiento masivo de las EPD, todas ellas con su problemática del sector externo, sirviera de un poderoso estímulo a la elaboración y a la difusión de los modelos en cuestión. Sin embargo, esto sucedió nada más que parcialmente. Hubo una gran cantidad de trabajos de la CEPAL y de algunos economistas estructuralistas sobre la existencia de la restricción externa y sobre algunas de sus consecuencias, pero sin llegar a formalizar un modelo completo.<sup>134</sup> Un adelanto en este sentido ha sido el modelo de doble brecha que surgió como un resultado de los trabajos de Bruno y Chenery sobre la economía israelí, que planteó claramente la diferencia entre la limitación por ahorros y la limitación por divisas. Sin embargo, el modelo se quedó en la exploración de este concepto en relación con la ayuda externa y no incursiona en sus implicancias en materia de política económica.

El retraso del pensamiento con respecto a la realidad se debe a que, en los países industriales, que son los que más influyen en la formación de las teorías económicas, la restricción externa suele ser de carácter pasajero, y por lo tanto suele interpretarse como un mero disturbio de la “normalidad” económica. Por otra parte, aunque aparece en forma crónica en las EPD, estas estructuras productivas, por los altos

---

132 Tal como dice Keynes, hay dos problemas y no uno solo, como sostienen quienes desestiman las dificultades de la transferencia: un problema de la transferencia y un problema presupuestario. Véase Keynes.

133 De acuerdo con un trabajo de Kalecki de 1934, las exportaciones adicionales que pueden conseguirse mediante una devaluación tienen un cierto límite máximo. Dado que la producción agregada no puede alcanzar el nivel en el cual las importaciones indispensables sean superiores a este límite, la fase de la expansión de la actividad económica encuentra una restricción en el sector externo. Véase Kalecki.

134 Véase Raúl Prebisch o Díaz Alejandro (1965).

precios industriales que las caracterizan, son percibidas como un fenómeno patológico, carente de una legitimidad que las haría acreedoras de un estudio sistemático a nivel académico.<sup>135</sup>

A nivel político, el de los grandes medios de difusión y el de la opinión pública en general, los precios industriales más altos que los del mercado internacional se atribuyen a la presunta ineficiencia operativa (ineficiencia X) de la industria, con lo cual la EPD queda convertida en una deformación transitoria, fruto de la incapacidad o de la desidia de los empresarios, e indigna de un análisis sistemático.

La interpretación es totalmente falaz, ya que la competitividad internacional tiene poco que ver con la eficiencia en términos físicos. Los precios en dólares de la producción de un país resultan de la traducción de sus precios internos al terreno internacional a través del tipo de cambio vigente. A su vez, si no se tratara una EPD, el tipo de cambio, sea por obra del mercado o del gobierno, debería ubicarse en un nivel tal que igualase los precios en dólares de la producción local con los internacionales. O sea, de funcionar adecuadamente su régimen cambiario, los precios de un país siempre serían competitivos internacionalmente, cualquiera fuera su eficiencia.

El problema de las EPD como la argentina es que, habiendo dos sectores con productividades diferentes, el tipo de cambio no puede reflejar al mismo tiempo a las dos. Dado que en Argentina este tipo cambio se sitúa habitualmente al nivel que corresponde al sector agropecuario, de una productividad más alta que el industrial, cuando se lo utiliza para la industria se traduce en precios industriales superiores a los internacionales. En otras palabras, en Argentina el precio del dólar al que podemos llamar "pampeano" alto resulta demasiado bajo para reflejar los costos y precios de las máquinas, automóviles o sus insumos. Por ello el alto precio en dólares de estos últimos se debe a que su productividad, independientemente de si es alta o baja en términos físicos, resulta baja en términos relativos, cuando se la compara con la del sector primario.<sup>136</sup>

En consecuencia, dado que, en los países exportadores primarios que empiezan su proceso de industrialización, la industria siempre tiene desventajas comparativas iniciales frente al sector primario, los precios industriales superiores a los internacionales quedan determinados por la misma decisión de industrializar.

La actitud de la comunidad académica es mucho más sofisticada. A este nivel queda claro que la EPD no surge a raíz de una baja productividad absoluta de la industria, sino debido a su menor productividad relativa en comparación con la del sector primario,

---

135 Chenery y Bruno señalan que el crecimiento de los países "menos desarrollados", además de depender de la tasa de ahorro, de la eficiencia y de otros condicionantes tradicionales, depende también del ingreso de recursos externos. Al incluir así el sector externo en las restricciones básicas al crecimiento económico, se apartan desde el inicio de las limitaciones clásicas. Nuestro trabajo reconoce, como también lo hace Bacha (1983a) en el suyo, el andamiaje conceptual matemático y gráfico de los autores citados.

136 Este concepto, que figura con claridad en Kaldor (1964), recién ahora está empezando a penetrar en la visión que tiene de su propia realidad económica la sociedad argentina. En este sentido, véase Baldinelli.

y tiene poco que ver con la ineficiencia empresaria. Lo que se objeta es haber adoptado mecanismos de protección y haber violado el principio de ventajas comparativas para inducir la industrialización, en trasgresión a los preceptos de la economía clásica. Este sería el “pecado original” que justificaría la calificación de patológica que se le da a nuestra industrialización sustitutiva y el rechazo intelectual del modelo de EPD en la que esta desemboca.<sup>137</sup>

### 3) Los antecedentes

En los trabajos anteriormente citados se han expuesto las razones por las que se han impulsado a los países exportadores primarios –entre ellos, el nuestro– a esta “pecaminosa” industrialización: por un lado, el deseo de dar empleo a toda la población; por el otro, los altos riesgos de hacer depender a toda la economía de una monoproducción primaria, sujeta a fuertes oscilaciones de demanda y de precios en el mercado mundial. Pero más importante todavía ha sido la percepción del carácter dinámico de la productividad industrial por el cual a las ventajas comparativas industriales se llega únicamente a través de un proceso de industrialización, el que, por lo tanto, para realizarse alguna vez, no puede evitar pasar por una etapa inicial de desventajas comparativas industriales, o sea, por una EPD. Desde esta óptica la EPD, lejos de ser un fenómeno patológico, se convierte en una etapa legítima e inevitable del tránsito hacia la industrialización.

Sin embargo, no es nuestra intención profundizar aquí este debate. Las EPD hoy son un dato de la realidad en una gran parte del mundo, y este hecho por sí solo debe convertirlas en un objeto legítimo de análisis, independientemente de la aprobación o la desaprobación del camino que llevó a su aparición. Únicamente reconociéndolas expresamente como tales y dándole una entidad intelectual al modelo teórico resultante es posible entender sus propiedades atípicas, reconocer las restricciones que las traban, comprender las deformaciones en las que desembocan y evaluar las opciones que se

---

137 El grado de resistencia a reconocer la EPD como una configuración que exige un modelo analítico distinto de los modelos tradicionales puede apreciarse a través de la polémica Diamand-Sturzenegger (1977b). Tuvieron que transcurrir muchos años para que la existencia de estas estructuras productivas penetrara en la literatura económica. Pero, curiosamente, este proceso no se operó a partir de un progreso en el conocimiento de la realidad de los países en desarrollo, sino debido a que estructuras productivas similares aparecieron en algunos de los países industriales, cuya realidad tiene el privilegio de moldear las modas intelectuales y encontrar cabida en la literatura con mucha mayor facilidad que la nuestra. En efecto, a raíz de la explotación de petróleo y gas natural en estos países, también en ellos aparecieron estructuras productivas formadas por un sector primario de alta productividad y por un sector industrial de una productividad relativa menor, dando lugar a la aparente “ineficiencia” industrial y a la restricción externa. El fenómeno se conoce como enfermedad holandesa. Véase Corden.

presentan en su tratamiento.<sup>138</sup>

La fuerte deuda externa contraída en la década del 70 por las EPD puso más claramente de manifiesto el carácter limitante del sector externo y motivó un cambio de actitud. El resultado fue la aparición de una cantidad cada vez mayor de trabajos que reconocen la limitación por divisas y exploran algunas de sus implicancias,<sup>139</sup> aunque a menudo sin vincularlas con el modelo de las EPD, sino aceptando su existencia como dada y sin analizar su origen.

Nuestra intención es aprovechar el modelo gráfico de una economía con limitación por divisas o, si se prefiere, de doble brecha, de Edmar Bacha,<sup>140</sup> que nos parece de un gran valor didáctico y expositivo, para volcar a través de él algunos de los principales conceptos referentes a las EPD y a la restricción externa, contenidos en los trabajos ya citados de Marcelo Diamand.

Cabe aclarar que, a pesar de haber adoptado la formalización de Bacha, nuestro análisis muestra algunas importantes diferencias con su trabajo. La primera se refiere al concepto mismo de la EPD. En el artículo de Bacha, el tema de precios relativos diferentes de los internacionales, propios de esa estructura productiva, no aparece. Por ello, tampoco está presente la dificultad de exportar industria, no queda explicada la divergencia entre el crecimiento económico y las exportaciones, y como causa de la restricción externa aparece exclusivamente la problemática de la demanda mundial. A diferencia de este carácter exógeno circunstancial de la restricción externa, en nuestro análisis esta aparece como una característica estructural del modelo económico que tenemos. Es probable que esta diferencia se explique por el hecho de que el trabajo de Bacha tiende a reflejar más bien las características de la economía de Brasil, país que, mediante un amplio régimen de incentivos a las exportaciones industriales, en gran medida logró neutralizar el sesgo exportador industrial de las EPD.

La segunda diferencia se refiere a los coeficientes de importación. En este sentido, Bacha empieza trabajando con dos coeficientes distintos: el de los insumos y

---

138 Por deformaciones entendemos ciertas características indeseables que suelen acompañar nuestros procesos de industrialización y que podrían evitarse, en particular la aparición de bienes que requieren un grado de protección más alto que el que podría considerarse normal en las EPD.

139 Una notable evolución del pensamiento operada a partir de entonces puede apreciarse en el muy interesante trabajo de la CEPAL de 1986 y en múltiples aportes, tales como Taylor, Bacha (1983, 1983a), de Malan, de Bacha y Malan, de French -Davis, de Schydrowsky (1967, 1971 y 1979), de Buirá, Cuello, Lascano, Curia, Devlin, Lavagna, Fishlow (1983a y 1983 b) y Sheehy.

140 Véase Bacha (1983). En la introducción a este trabajo, Bacha pregunta por qué la dicotomía del equilibrio externo-interno pudo ser integrada en la macroeconomía dominante, en tanto que el modelo de dos brechas, parafraseando a Keynes, solo puede sobrevivir disimuladamente en los submundos de Chenery, Prebisch, etc. A este interrogante trató de responder en muchos de sus escritos Diamand, en los que señala el divorcio existente entre las ideas y la realidad que caracteriza a nuestros países a raíz de la aceptación de los paradigmas económicos que no tienen vigencia en nuestras sociedades, fenómeno indirectamente relacionado con la presión de los intereses creados y la lucha por el poder económico a nivel internacional. Véase Diamand (1971a, 1973, 1987a, y 1986).

el de los bienes de capital. Posteriormente, para simplificar el tratamiento algebraico, desprecia y abandona el primero de ellos, con lo cual elimina una variable a nuestro juicio esencial y el modelo pierde una parte importante del valor explicativo de las periódicas recesiones de la EPD.

Nosotros, en cambio, partimos de la entrada de una simplificación, postulando un coeficiente totalizador único. Esta simplificación, que mantenemos casi hasta el final del trabajo, por un lado, nos hace más fácil el álgebra, y por el otro nos permite retener el coeficiente de importaciones de insumos. Se pone así de relieve no solo el aumento de importaciones que se produce por el efecto de crecimiento mientras este se opera, sino también un aumento de importaciones de carácter más permanente asociado con el nuevo nivel de actividad, y, en caso de imposibilidad de financiarlo en divisas, la necesidad obligada de una recesión.

Finalmente, aunque compartimos plenamente con Bacha la apreciación de que el endeudamiento externo al que recurren nuestros países para superar la restricción externa tiene un carácter limitado, no compartimos el modelo analítico propuesto por él que hace depender esta limitación del stock de capital acumulado. Tal como se puede ver en los trabajos de Marcelo Diamand, postulamos en cambio un modelo explicativo mucho más complejo que, en primer lugar, pone la limitación del endeudamiento en la capacidad del país de repago de divisas, tal como la perciben los acreedores. Esto no es lo mismo que hacerla depender del stock de capital instalado, precisamente debido a la brecha autónoma limitante de divisas cuya existencia se está demostrando. O bien no existe esa brecha autónoma, en cuyo caso sería lógico relacionar la capacidad de repago con stock de capital, o existe y entonces no es lógico postular una relación causal directa entre estos dos conceptos.

En segundo lugar, y en una mayor medida todavía, en nuestro enfoque la finalización de los ciclos basados en la entrada de capitales extranjeros se debe a las tensiones provocadas por las frecuentes políticas de atraso cambiario, utilizadas para traer dichos capitales, las que finalmente, al hacerse insostenibles, hacen explotar el esquema. En suma, creemos que el modelo es más dinámico, está más ligado a factores institucionales y políticos, y por ello es más inestable e impredecible de lo que parece en el trabajo de Bacha.<sup>141</sup>

De acuerdo con lo que antecede, en primer lugar se presentará un modelo de partida, cuyo propósito será mostrar la mecánica mediante la cual la restricción externa estructural de origen, propia de las EPD, limita su nivel de actividad y su crecimiento, con una breve referencia a las deformaciones distributivas e inflacionarias que surgen en el proceso. En segundo lugar se analizará el deterioro ulterior de la situación a raíz del casi inevitable endeudamiento externo que sobreviene, distinguiendo cuidadosamente su efecto como limitación por divisas de su efecto como brecha de ahorro, y mostrando que el primero puede ser mucho más grave que el segundo. Por último se explorarán los

---

141 En cambio, nuestro enfoque se parece mucho más al que aparece en otro trabajo citado de Bacha del mismo año (1983a).

métodos posibles para enfrentar la restricción por divisas en las EPD, en particular la promoción de exportaciones industriales y estímulos a la sustitución de importaciones, así como la ecuación costo-beneficio que implican.

## Capítulo II

### Crecimiento y restricción externa

En este capítulo se elabora el modelo central de crecimiento con restricción externa, suponiendo que el balance de pagos se compone exclusivamente de importaciones y exportaciones de bienes y servicios reales, o sea, no se consideran ni los movimientos de capitales ni tampoco los efectos de una deuda externa, los que serán tomados en consideración en el próximo capítulo.

#### 1) La utilización de la capacidad instalada

Desde una perspectiva keynesiana,<sup>142</sup> la determinación del producto doméstico para una economía abierta está definida por:

$$Y = C + I + X - M \quad (1)$$

Donde C es el consumo, I la inversión, X las exportaciones y M las importaciones. Postulamos que el consumo global de la economía es una función lineal que depende del ingreso doméstico y de la propensión a consumir media (igual a la marginal), es decir:

$$C = cY \quad (2)$$

El ahorro, en consecuencia, vendrá definido por:

$$S = Y - C$$

Y por lo tanto:

$$S = (1 - c) Y = sY \quad (3)$$

Donde S significa la propensión media a ahorrar, a la que, salvo el cambio expreso

---

142 Para un tratamiento más riguroso de la extensión del modelo keynesiano al caso de las economías abiertas véase Meade (1971). Otro aporte interesante de Meade que merece citarse es el análisis de la economía australiana (1956). Se trata de un economista británico, que, enfrentado hace varias décadas con la realidad australiana, muy distinta de la de los países industrializados y similar a la nuestra, la encara con la mente abierta y termina postulando un modelo de análisis y medidas económicas muy similares a las que hace este trabajo.

de este supuesto al final del trabajo, se considerará igual a la propensión marginal.

A lo largo de todo el trabajo no haremos ninguna distinción entre el comportamiento del sector público y el sector privado. Es decir, supondremos que la variable consumo público y privado, igual que la variable inversión, incluye la inversión pública y privada.

En materia de importaciones, partiremos inicialmente de dos supuestos:

1) Las importaciones son proporcionales al producto, y la propensión media a importar es igual a la marginal.

2) La propensión media a importar está uniformemente distribuida a lo largo de toda la actividad económica.

Estos supuestos serán flexibilizados al final del trabajo, indicándose en cada caso las consecuencias de los respectivos cambios.

A partir de los supuestos citados obtenemos:

$$M = mY \quad (4)$$

Donde  $m$  es coeficiente de importaciones.

Reemplazando (3) y (4) en (1), puede definirse el nivel del producto en función de la propensión a ahorrar e importar de la siguiente forma:

$$Y = \frac{I + X}{s + m} \quad (5)$$

Sin embargo, la ecuación (5) no nos informa sobre el grado de utilización de la capacidad productiva; simplemente define la forma en la cual se obtiene un determinado nivel de ingreso doméstico en función de los dos parámetros ( $s$  y  $m$ ) y de las dos variables exógenas ( $I$  y  $X$ ).

Para obtener una medida del grado de utilización de la capacidad productiva, es necesario introducir el concepto de producto potencial  $Y_0$  definido como el máximo producto que es posible obtener con el pleno empleo de los recursos productivos disponibles, para un cierto nivel de productividad del capital supuesto constante.

A su vez, el grado de utilización de la capacidad productiva estará definido por:

$$u = \frac{Y}{Y_0}$$

Pudiendo variar  $u$  entre 0 y 1.

Cabe señalar que la medición de la productividad del capital es en general uno de los aspectos más debatidos de la teoría económica y una fuente de interpretaciones equívocas, tal como puede verse en Joan Robinson (1973).

Pero, al margen de esta controversia teórica pura, conviene hacer aquí una digresión para aclarar la frecuente confusión entre el grado de utilización del capital



con la productividad de dicho capital. Esta confusión aparece cuando se acepta como una medida de baja productividad de capital la relación entre el aumento de producto y la inversión realizada en el mismo período, y esta relación se utiliza a su vez para demostrar la “ineficiencia” del país. Tratándose de las EPD cuyo funcionamiento se caracteriza por un continuo “stop and go”, las inversiones se realizan para un mercado interno que crece cíclicamente para luego estancarse y decrecer. El capital queda así crónicamente subutilizado, haciendo que su relación con el producto tenga poco que ver con su productividad intrínseca o eficiencia y dependa más bien de factores económicos globales que determinan su grado de utilización.

Se podría pensar que la deformación del concepto que introduce este tipo de medida se opera únicamente en los períodos recesivos, pero desaparece cuando la economía sale de la recesión y el sistema retorna –aunque sea por un breve período– a la plena utilización del capital instalado. De acuerdo con esta tesis, el incremento del producto entre dos picos de un período sería aceptable como una medición adecuada de productividad de la inversión realizada en el período.

Pero esto tampoco es cierto por la destrucción de la capacidad productiva que se opera en el ínterin. Dicha destrucción sobreviene debido a varios mecanismos simultáneos. En primer lugar, una parte del capital ocioso sufre un desgaste y obsolescencia tecnológica por el mero transcurso del tiempo. En segundo lugar, este fenómeno se ve potenciado por la falta de mantenimiento que se opera cuando la capacidad queda ociosa. En tercer lugar, el efecto se hace particularmente notable en el caso de las inversiones no completadas por falta de recursos e interrupciones consiguientes en los planes de inversión públicos y privados. El prototipo serían las carreteras sin puentes, los puentes sin carreteras o esqueletos de edificios sin terminar.

A todo lo anterior se agregan periódicas políticas “eficientistas” caracterizadas por un deliberado desmantelamiento de industrias en aras de una pretendida eficiencia del aparato productivo, resultando en consecuencia un escenario en el que la inversión sufre una destrucción-creación en el marco de un producto estancado. El período en el que se ha manifestado con mayor claridad este fenómeno en la economía argentina fue el de 1976-83 cuando, al mismo tiempo que se registraban significativas inversiones, se producían fuertes desinversiones.

Finalmente se agrega el efecto de políticas de promoción regional mal concebidas, que estimulan la creación de una nueva capacidad productiva en las regiones promovidas, a costa de la destrucción de la que ya existían en otras regiones.

Al no contabilizarse todas estas pérdidas de capital, únicamente se toma en cuenta el aumento del PBI dividido por la inversión bruta del período y las desinversiones quedan excluidas del análisis.

Aclarado este tema, sigamos con el concepto del producto potencial  $Y_o$  y con sus derivaciones.

Hagamos  $\frac{I}{Y_o}$  llamándolo coeficiente de inversión referido al producto potencial.



Así, la economía representada por el Gráfico 1 puede funcionar con cualquier combinación de inversiones y exportaciones siempre que no salga del triángulo OAB. Los puntos sobre la recta AB representan el pleno empleo. Los que caen fuera del triángulo, como el Z, son imposibles de alcanzar y mantener más allá del agotamiento de los stocks, ya que sobrepasan la capacidad productiva instalada. Así, la situación que en el modelo está representada por el punto Z corresponde en el mundo real a una posición en la que el exceso de demanda agregada respecto de la oferta agregada desencadena una inflación de demanda.

Si la economía funciona en un punto como el D dentro del triángulo OAB, correspondiente al producto inferior al potencial, es posible reactivarla y llevarla al pleno empleo de varias maneras: aumentando  $x$ , aumentando  $i$  o combinando los dos aumentos hasta llegar a la recta AB ( $u = 1$ ). También sería posible, en principio, lograr esta reactivación bajando  $s$  o  $m$  o ambos, con lo que la recta AB se desplazaría en forma paralela a sí misma acercándose al punto D (sin embargo, esto sería contradictorio con nuestro supuesto de coeficientes  $s$  y  $m$  constantes).

Es necesario destacar que, bajo los supuestos citados, de encontrarse el sistema en un punto como D no hace falta ahorro previo para un aumento de inversiones, ya que este resultado se puede lograr mediante una simple expansión del crédito bancario, procedimiento que en principio no sería inflacionario mientras no se sobrepase la recta AB.

Las palabras “en principio” se deben a que la afirmación se basa en varios supuestos adicionales. El primero es que no existen estrangulamientos o cuellos de botella internos que se saturen antes de alcanzarse la plena utilización de la capacidad productiva. El segundo es que no existe una inflación de costos, desatada por una puja intersectorial por los ingresos. El tercero es que no existe la restricción por divisas.

## 2) La restricción por divisas

Mantengamos por ahora los primeros dos supuestos y veamos qué pasa si eliminamos el tercero. Para esto, volvamos al Gráfico 1. De guiarnos por este gráfico, parecería haber una equivalencia entre una reactivación por medio del aumento de las inversiones  $i$  y la que se obtendría aumentando las exportaciones  $x$ . Sin embargo, el aumento de  $x$  produce efectos distintos en la economía. El aumento del coeficiente de inversión no solo eleva la demanda agregada y reactiva la economía, sino que también lleva a un aumento de la tasa de crecimiento del producto potencial  $Y_0$ . Efectivamente, la inversión multiplicada por la productividad del capital a nos da el aumento en valores absolutos del producto potencial.

Es decir:

$$AYO = aI$$

Donde  $a$  es la productividad del capital. Por lo tanto:

$$\frac{\Delta Y_0}{Y_0} = \frac{aI}{Y_0} = ai$$

Dado que:

$$\frac{\Delta Y_0}{Y_0} = g$$

Donde  $g$  es el crecimiento, resulta:

$$g = ai \quad (8)$$

A diferencia de este efecto, un aumento del coeficiente de exportaciones  $x$  eleva la demanda, pero sin aumentar el producto potencial  $Y_0$ . O sea, en vista de este efecto distinto, podría parecer que conviene operar siempre sobre las inversiones a expensas de las exportaciones. Sin embargo, por alguna razón los países consideran necesario concentrar importantes esfuerzos en expandir las exportaciones, y no limitarse solo a las inversiones. Veamos por qué lo hacen.

El modelo que hemos estado construyendo hasta ahora no nos da ninguna respuesta al interrogante planteado. Esto se debe a que la ecuación (1) y las ecuaciones que de ella se derivan describen nada más que una de las condiciones del equilibrio macroeconómico, a saber, el equilibrio interno. La omisión no es casual; refleja la convicción imbuida en el pensamiento económico dominante de que el sector externo se equilibra por sí solo mediante una acción del mercado y por ello no hace falta plantear condiciones expresas de su equilibrio. En otras palabras, se supone que el desequilibrio externo no es más que la resultante de la falta de equilibrio interno. Esta actitud, que ya constituye una importante simplificación del funcionamiento de las economías de los países industriales, se vuelve insostenible tratándose de las EPD. Dado que su principal dificultad es superar la tendencia al desequilibrio de la balanza de pagos, omitir el planteo de las condiciones del equilibrio externo equivale a desentenderse de la problemática central.

Incorporemos entonces en forma expresa la condición de equilibrio externo a nuestro modelo. Recordemos que para empezar hemos supuesto la ausencia de movimientos de capital y la ausencia de una deuda externa anterior. Postulemos, además, la condición de reservas constantes o, lo que es lo mismo, la ausencia de reservas. La condición de equilibrio externo se expresa entonces como la igualdad entre las exportaciones de bienes y servicios reales  $X$  y las importaciones de bienes y servicios reales  $M$ .

$$X - M = 0$$

Como hemos postulado un crecimiento proporcional al ingreso para las importaciones, o sea  $M=mY$  -ecuación (4)-, resulta que:

$$X - mY = 0$$

Dividiendo la ecuación anterior por el producto potencial y reemplazando por  $x$  y por  $u$ , se obtiene:

$$X - mu = 0 \text{ (9)}$$

Introduciendo en (9) el valor de  $u$  de la (6):

$$x - m \frac{i + x}{s + m} = 0$$

Y en consecuencia:

$$x = \frac{m}{s} i \text{ (10)}$$

La ecuación (10) puede representarse geoméricamente como una recta que pasa por el origen cuya pendiente es el cociente de la propensión a importar  $m$  y de la propensión a ahorrar  $s$  (ver gráfico 2).

Esta recta divide el plano en dos zonas: la de abajo del déficit de la balanza de pagos, y la de arriba del superávit. Por ejemplo, una combinación de exportación  $x_1$  y de inversión  $i_1$  define un punto  $W$  por debajo de la recta de equilibrio externo y en consecuencia con un déficit en la balanza de pagos, mientras que con exportaciones por valor de  $x_2$  e inversiones  $i_2$  se define un punto  $T$  por encima de la recta de equilibrio externo y por lo tanto un superávit en la balanza de pagos.

El funcionamiento de la economía en la zona de déficit de balanza de pagos es sostenible únicamente hasta el agotamiento de las reservas internacionales y cuando estas ya están agotadas o se postulan intocables directamente deja de ser viable.

De los puntos anteriores se desprende que una economía puede quedar limitada por dos restricciones: la primera, dada por el límite a la disponibilidad de recursos reales, y la segunda, dada por la restricción por divisas. Ambas definen los límites dentro de los cuales es factible el funcionamiento del sistema.

Combinemos las dos ecuaciones limitantes, la (7) y la (10), en un sistema representado en el Gráfico 3.

El funcionamiento de la economía será viable para todas las combinaciones de  $x$  y de  $i$  contenidas dentro del triángulo  $OA Po$ . El área del triángulo  $OPoB$  no es viable por superar el límite dado por la disponibilidad de divisas.

El gráfico ofrece una clara respuesta al interrogante planteado antes con respecto a las razones por las cuales los gobiernos a menudo optan por la reactivación por vía de exportaciones en vez de reactivar por vía de inversiones. Supongamos que la economía se encuentra en el punto  $D$  del Gráfico 3. La tentativa de llevarlo al pleno

empleo aumentando las inversiones de  $i_1$  a  $i_2$  lleva al punto Q, no viable por encontrarse dentro de la zona de desequilibrio de la balanza de pagos. En cambio, la reactivación por vía del aumento de las exportaciones desde  $x_1$  a  $x_2$  lleva al punto T, de una economía reactivada a pleno, con superávit en la balanza de pagos.

Gráfico 3

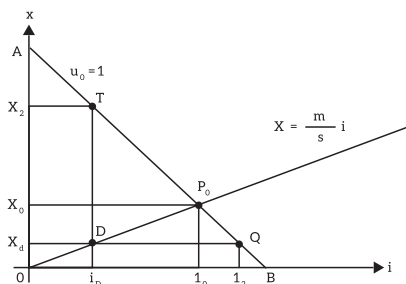
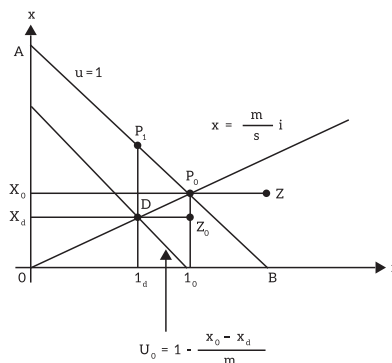


Gráfico 4



¿Es esta la solución ideal? No, porque el punto T implica “pasarse de medida” con las exportaciones a expensas de la inversión. El mejor punto de funcionamiento, el que permite maximizar la inversión y con ella el crecimiento, es el  $P_0$ , al que en este caso se llega llevando las inversiones desde  $i_1$  a  $i_0$  y las exportaciones de  $x_1$  a  $x_0$ .

Dado que el  $P_0$  representa la intersección de las dos rectas límite que corresponden a las ecuaciones (7) y (10), las coordenadas de este punto se determinan resolviendo dicho sistema de ecuaciones. Se obtiene así:

$$x_0 = m \quad (11)$$

$$i_0 = s \quad (12)$$

Esto quiere decir que el máximo coeficiente de inversión, y por lo tanto el máximo crecimiento para coeficiente de ahorro  $s$  y coeficiente de importaciones  $m$  dados, se obtiene haciendo que el coeficiente de inversión se iguale al coeficiente de ahorro y el coeficiente de exportación se iguale al coeficiente de importación.

En las economías que no tienen problemas crónicos de balanza de pagos, las autoridades manejan el tipo de cambio, la política monetaria y otros instrumentos de política económicas, de modo de lograr que las exportaciones alcancen el valor  $x_0$ .

Tomando en cuenta (8) y (12), en las condiciones de máxima inversión:

$$g_{max} = as \quad (13)$$

O sea, el crecimiento máximo, el que se logra cuando  $x = x_0$ , es igual al producto del coeficiente de ahorro  $s$  y productividad de capital  $a$ .

Pero la característica principal de las EPD es precisamente su dificultad para

lograr y mantener el coeficiente de exportación  $x_0$  necesario para evitar la restricción externa. Según ya se ha señalado, en dichas EPD, debido a las limitaciones de oferta, el crecimiento de las exportaciones primarias generalmente es más lento que el crecimiento alcanzado por la industria en sus períodos de expansión. Las exportaciones industriales, al no contar con un esquema de incentivos que les permita compensar la desventaja de su precio en el mercado mundial, o no se concretan o, en el mejor de los casos, también crecen más lentamente que la producción industrial para el mercado interno. De allí, según lo ya anticipado, el crónico atraso de la producción de divisas frente a sus necesidades.

Supongamos que las exportaciones totales llegan nada más que al valor  $x_d$  del Gráfico 3, inferior al  $x_0$  que sería necesario para lograr el pleno empleo y el máximo crecimiento  $g_{max}$  del punto  $P_0$ .

En estas condiciones la inversión queda limitada a  $i_d$  y el grado de ocupación de la capacidad productiva desciende hasta  $u_d$ :

$$u_d = \frac{i_d + x_d}{s + m} < 1 \quad (14)$$

Tal como se aprecia en el gráfico 4.

En base a la (10) determinemos  $i_d$  en función del  $x_d$ :

$$i_d = \frac{s}{m} x_d \quad (15)$$

Sustituyendo ahora (15) en (14), obtenemos:

$$u_d = \frac{x_d}{m} \quad (16)$$

La conclusión es que en la zona de restricción externa tanto el grado de ocupación de la capacidad productiva  $u$  como el coeficiente de inversión  $i$  y, con él, el coeficiente  $g = ai$  son proporcionales al coeficiente de las exportaciones  $x$ . De ahí el respaldo a la aseveración de que en las EPD el crecimiento de las exportaciones no es una alternativa al desarrollo del mercado interno sino una condición para lograr que ese desarrollo se opere.

Para una referencia futura también nos conviene expresar los coeficientes correspondientes al punto D en función del faltante de exportaciones con respecto a su valor óptimo ( $x_0 - x_d$ ).

Partiendo de la (10) se llega a:

$$i_d = s - \frac{s}{M} (x_0 - x_d) \quad (17)$$

La expresión (17) junto con la (12) nos dice que, cuando el faltante de exportaciones  $x_0 - x_d = 0$ , la inversión es máxima y es igual al ahorro de pleno empleo  $i_0 = s$ . Cuando aparece la restricción externa  $x_0 - x_d > 0$ , cada dólar faltante disminuye la inversión por el equivalente en moneda nacional de  $\frac{s}{M}$  dólares.

En forma análoga, partiendo de la (14), se llega a:

$$ud = 1 - \frac{x_0 - x_d}{m} \quad (18)$$

La expresión (18) nos dice que, cuando el faltante de exportaciones  $x_0 - x_d = 0$ , el producto Y equivale al producto potencial de pleno empleo  $Y_0 = 1$ . En cambio, cuando aparece la restricción externa  $x_0 - x_d > 0$  por cada dólar de divisas faltante el producto disminuye en el equivalente  $1/M$  dólares en moneda nacional.

Computando el efecto conjunto de la (17) y de la (18) y manteniendo por ahora la hipótesis del coeficiente de importación marginal igual al promedio, en Argentina, donde  $m = 0,1$  y  $s = 0,2$ , cada dólar faltante en divisas provoca una pérdida del producto de unos 10 dólares en moneda nacional, estando incluida una pérdida de capacidad de inversión equivalente a 2 dólares en moneda nacional.<sup>143</sup>

### 3) La mecánica de la restricción externa

Veamos ahora los mecanismos mediante los cuales la insuficiencia de divisas restringe la producción y la inversión. El caso más simple es el que se presenta habiendo un régimen de restricciones cuantitativas a las importaciones. En este caso la insuficiencia de divisas se traduce en una insuficiencia de insumos y bienes de capital esenciales, la que limita la producción en un nivel de subutilización de la capacidad productiva  $ud < 1$ .

Un caso mucho más complejo y por lo tanto mucho más difícil de visualizar se da cuando no existen restricciones cuantitativas a la importación y la caída de actividad se induce por vía de una deliberada disminución de la demanda agregada que provoca el Banco Central mediante una restricción de créditos y una elevación de las tasas de interés. La justificación que se esgrime normalmente en estos casos es que la economía está "recalentada" y hay que eliminar el "exceso" de demanda para evitar la inflación. La idea que se quiere transmitir con las palabras "recalentada" y "exceso" es que la demanda empuja a la economía hacia el punto Z (gráfico 4) el que, al superar el límite dado por la recta AB de pleno empleo, no es viable por ser inflacionario.

Si esa fuese la razón, la corrección se limitaría a una moderada restricción monetaria, necesaria para hacer volver al sistema a la recta AB de pleno empleo y no habría motivos para una recesión. Sin embargo, las políticas monetarias restrictivas que se adoptan en la práctica en las EPD suelen llevar a la economía muy a la izquierda de la recta AB, o sea que habitualmente son fuertemente recesivas. Esto se debe a que el verdadero "recalentamiento" que motiva estas políticas restrictivas se produce generalmente en los puntos como el Z0, situados a la izquierda de la línea AB y por

---

143 Veremos más adelante que, al adoptarse una hipótesis más realista de un coeficiente marginal de importaciones mayor que el promedio, este factor multiplicador disminuye.



ello de una demanda insuficiente desde el punto de vista del empleo de la capacidad productiva. Esta demanda se puede considerar “excesiva” únicamente por encontrarse ZO debajo de la recta OPO, que marca la restricción externa. O sea, resulta “excesiva” frente a la oferta de divisas, y el objetivo del Banco Central es disminuirla desde el punto ZO que es recesivo, pero todavía no lo suficientemente para adecuarse a la restricción externa, y llevarlo al punto D, lo suficientemente recesivo para salir de la zona del déficit externo. Este es el verdadero sentido de la habitual política monetaria restrictiva en las EPD: reducir la demanda agregada y con ella el nivel de actividad y el crecimiento a magnitudes compatibles con la restricción externa.<sup>144</sup>

#### 4) Inflación cambiaria

Nos queda por dilucidar otro tema: ¿qué pasa si la economía se ve empujada hacia un punto como el Z sin que el gobierno tome medidas restrictivas directas en materia de divisas y sin que emprenda una política monetaria restrictiva? En este caso la demanda de divisas supera la oferta y, una vez que se agotan las reservas, la demanda excedente induce una devaluación.

Se supone que esta devaluación vendría a actuar estimulando las exportaciones y la sustitución de importaciones, restableciendo el equilibrio interno.

Pero en las EPD, por la rigidez de las exportaciones primarias, por la habitual insuficiencia –o inexistencia– de incentivos para la exportación de una industria nacida como sector sustitutivo de importaciones con precios que generalmente no son competitivos con los internacionales y, además, por las limitaciones de la política sustitutiva, tanto las importaciones como las exportaciones a corto plazo son inelásticas. Esto significa que para restablecer al equilibrio interno se necesitan devaluaciones muy grandes. Estas devaluaciones, a su vez, elevan fuertemente los costos y precios internos y traen una redistribución de ingresos en desmedro de los asalariados y de aquellas empresas industriales y de servicios que trabajan para el mercado interno. La reacción de estos sectores, que procuran reconquistar los ingresos perdidos, vuelve a elevar los costos y los precios internos, sumando su efecto alcista a aquel ya provocado por la devaluación. Surge así un complejo proceso de inflación recesiva, originado en los desequilibrios de la balanza de pagos en las EPD y realimentado por el efecto adicional de la puja por los ingresos que desencadena.

---

144 Esta finalidad indiscutible de la política nunca es confesada en forma explícita, sino que los resultados se presentan como efectos indeseados de las imperfecciones de los mecanismos del mercado, que según se alega no funcionan como deberían funcionar (véase Selowsky y Johnson, 1987a y 1987b). En realidad, se trata de una reedición del viejo mecanismo equilibrante recesivo del patrón oro, el que, según se supone, fue abandonado a partir de la adopción del régimen del patrón oro y la creación del FMI en Bretton Woods en 1944, precisamente para evitar la necesidad de ajustes recesivos. Para la mecánica de interacción entre la restricción monetaria y el nivel de actividad, véase Novak.

Esta inflación, que describió Marcelo Diamand dándole el nombre de “inflación cambiaria”,<sup>145</sup> se distingue de la inflación de demanda por el hecho de nacer en un punto recesivo como el Z0<sup>146</sup> en el cual la demanda específica de divisas supera su oferta específica sin que la demanda agregada supere la oferta global. Es ese desbalance específico de divisas el que obliga a la devaluación e impulsa una lucha por la recuperación de los ingresos.

Si la política monetaria es permisiva y la cantidad de dinero y de crédito se adecúa a los nuevos costos y precios, estos suben a la par de la devaluación y desaparece su efecto equilibrante sobre el sector externo. Se hace necesario entonces devaluar nuevamente, y todo el ciclo se repite.

En estas condiciones el fenómeno inflacionario se vuelve imparable y lleva a una hiperinflación. Por ello, tarde o temprano, después de una fuerte devaluación los gobiernos en las EPD terminan adoptando políticas monetarias restrictivas, al estilo de los planes de estabilización del FMI, las que, tal como ya hemos visto, permiten estabilizar la economía en algún punto recesivo como lo es el D.<sup>147</sup>

De modo que para llegar de Z0 a D existen dos caminos posibles. Uno es el directo en el que la disminución de la demanda se induce mediante una restricción monetaria.

---

145 La aceptación del fenómeno de inflación cambiaria ha encontrado muchas dificultades relacionadas con la falta de reconocimiento del fenómeno de la restricción externa. La inflación citada se debe a que en las EPD los instrumentos devaluatorios, cuya misión sería asegurar el equilibrio del sector externo compatible con la expansión, lo hacen a costa del aumento de precios y de una redistribución regresiva de ingresos intolerable para la sociedad. El efecto son pujas defensivas recuperatorias por los ingresos que junto con los efectos alcistas de la devaluación configuran la inflación cambiaria mencionada. Pero, dado que este fracaso de mecanismos equilibrantes del sector externo no está previsto por la teoría dominante, esta se ve incapaz de darle cabida al fenómeno. De allí el rechazo del concepto por los economistas tradicionales y las grandes dificultades que tuvieron durante mucho tiempo incluso los economistas estructuralistas para definirlo y analizarlo, limitándose frecuentemente a referencias tangenciales al tema pero sin siquiera darle un nombre a la inflación en cuestión. La falta de claridad resultante está analizada en Diamand (1971b, 1973 y 1977a). Un análisis del fenómeno puede encontrarse en Prebisch o en Díaz Alejandro, pero en ambos casos sin asignarle expresamente el carácter de una inflación diferente. El único modelo más formalizado que conocemos puede encontrarse en Seers. La notable evolución del pensamiento a partir de entonces se puede apreciar en el trabajo ya citado de la CEPAL o en varios artículos del libro *Inflação inercial: Teoría sobre inflação e o plano cruzado*, en particular en los de Da Silva y Rego, Mazzeo y Freitas Filho, trabajos en los que esa inflación aparece específicamente con el nombre de shock de oferta cambiaria. Pueden citarse al respecto Hicks, Devin, Rodríguez, Schydrowsky, Curia, Cuello y Lascano. Referencias más indirectas al efecto inflacionario de las devaluaciones aparecen incluso en los análisis de los economistas del Fondo Monetario (véase Johnson 1987a y 1987b).

146 Dado que el gráfico está hecho en base a determinados precios relativos, que se ven alterados por la devaluación, un tratamiento riguroso no permitiría usar el mismo gráfico antes y después de ella. Sin embargo, dado que nuestro objetivo no es hacer un cálculo, sino ayudar a visualizar los fenómenos desde el punto de vista conceptual, nos tomamos esa libertad.

147 A juzgar por algunos artículos recientes en la publicación oficial del FMI (revista *Finanzas y Desarrollo*), ciertos economistas de este organismo tenderían a flexibilizar su interpretación del rol que juega el sector externo en las economías abiertas. Véase Tanzi (1987), Selowsky y Johnson (1987<sup>a</sup>) y (1987b).

El otro, el indirecto, se inicia con una fuerte devaluación, involucra una redistribución regresiva de ingresos, provoca una puja intersectorial por la reconquista de los ingresos perdidos y causa una suba generalizada de costos y precios internos que tiende a neutralizar los efectos de estímulo de la devaluación sobre las exportaciones y sobre la sustitución de importaciones. Finalmente se llega a una inevitable restricción monetaria, impuesta a veces en forma activa por el gobierno pero más frecuentemente implantada en forma pasiva, al rehusarse las autoridades a ampliar la circulación monetaria para adecuarla a los nuevos precios. Como epílogo el sistema vuelve nuevamente al punto D o por lo menos a su vecindad.

Sin embargo es importante señalar que los efectos finales no son exactamente los mismos. El primer tipo de ajuste no involucra cambios de precios relativos (únicamente a través del aumento de cargas financieras) y por lo tanto a corto plazo no es inflacionario. En cambio es muy fuertemente recesivo ya que el único instrumento que utiliza para mantener el equilibrio externo es la caída de actividad.

El segundo tipo de ajuste involucra una tentativa de cambiar los precios relativos a favor de la producción exportable o importable. Aunque, debido a las resistencias sociales, el cambio que se logra es siempre mucho menor que el buscado, lo poco que se consigue en este sentido ayuda a equilibrar las cuentas externas haciendo posible mantener el equilibrio de balanza de pagos con una recesión menos profunda que en el caso anterior. Sin embargo, esta ventaja se paga con una puja por los ingresos y con un fuerte efecto inflacionario. El agravante es que dicha puja adquiere un componente inercial por el cual la inflación persiste aun cuando el desequilibrio externo haya quedado superado y el gobierno haya desistido de las tentativas de forzar cambios ulteriores de los precios relativos.

## Capítulo III

### Capitales extranjeros en su doble rol

#### 1) Capitales extranjeros en su rol de divisas

Introduciendo ahora el aporte de capitales extranjeros  $F$ , la ecuación de la balanza de pagos toma la forma de:

$$B = X - M + F \quad (19)$$

Postulando  $B = 0$ , definiendo  $f = F/YQ$ , operando del mismo modo como se hizo con la ecuación de balanza pagos sin el aporte de capital, se llega a:

$$i = \left(\frac{s}{m}\right) x + \left(\frac{s}{s}\right) f + f \quad (20)$$

O bien:

$$x = \left(\frac{m}{s}\right) i - \left(\frac{m}{s}\right) f - f \quad (20a)$$

De este modo, la recta  $OP$  de los gráficos (3) y (4), representativa de la ecuación de balance de pagos sin aportes de capital, se transforma en una familia de rectas paralelas del Gráfico (5), cada una de ellas correspondiente a un cierto aporte de capital  $fn$ .

Gráfico 5

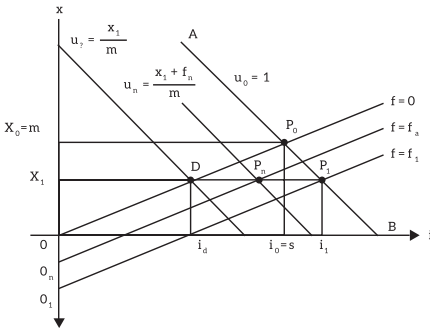
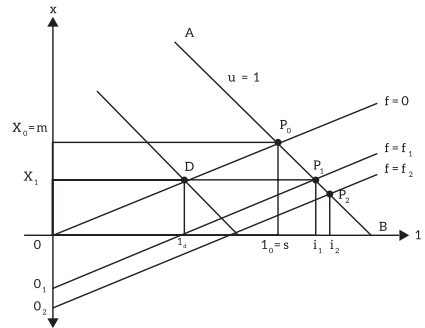


Gráfico 6



Partamos nuevamente de la situación en la que las exportaciones están limitadas en el valor  $x_1 < m$  por debajo del valor  $x_0 = m$ , necesario para llegar al pleno empleo  $u = 1$ . Supongamos para empezar que no hay aportes de capital, o sea que  $f = 0$ .

En este caso estará vigente la restricción externa y, tal como muestra el Gráfico 5, el límite de funcionamiento del sistema estará dado por el punto recesivo  $D$ , determinado por la intersección de la recta  $OP_0$  con la recta  $x_1P_1$ . Este punto  $D$ , en virtud de la (20), quedará caracterizado por:

$$id = \frac{(s)}{m} x 1 \quad (21)$$

Por otra parte, de acuerdo con la (16), el nivel de empleo  $ud$  que le corresponderá será:

$$ud = \frac{(x1)}{m} < 1 \quad (22)$$

Supongamos ahora un ingreso de capitales  $f > 0$ . A medida que vayan afluyendo, la recta  $OP_0$ , representativa de la ecuación de balance de pagos del Gráfico 5 para  $f = 0$ , se irá desplazando en forma paralela a sí misma hacia abajo hasta  $OnP_n$ , y el punto límite  $D$  se irá corriendo hacia la derecha sobre  $x1P1$  hasta  $P_n$ . El nivel de empleo pasará a estar dado por:

$$un = \frac{x1 + fn}{m} \quad (23)$$

La restricción externa quedará eliminada cuando se logre  $u = 1$ , equivalente a:

$$\frac{x1 + fn}{m} = 1$$

Con lo cual se cumplirá:

$$x1 + fn = m \quad (24)$$

En otras palabras, la restricción externa desaparecerá cuando la suma de las exportaciones y de las entradas de capital se haga igual a las importaciones correspondientes al pleno empleo. Viéndolo en el Gráfico 5, la superación de la restricción externa se producirá cuando  $f = f_1$ , tal que desplace la recta de balance de pagos  $OP_0$  hasta  $O1P1$  y haga coincidir el punto  $D$  con el punto  $P1$ . De acuerdo con la (20) la inversión correspondiente a  $P1$  será:

$$i1 = \frac{s}{m} x1 + \frac{s}{m} f1 + f1 \quad (25)$$

Veamos ahora qué es lo que gana en términos de crecimiento una EPD con restricción externa al obtener un aporte de capital  $f$  y cómo lo gana. Analicemos el caso del aporte  $f_1$ , que nos permitió llevar la economía desde el punto recesivo  $D$  correspondiente a:

$$ud = \frac{x1}{m} < 1 \quad (26)$$

Hasta  $P1$  correspondiente al pleno empleo:

$$u0 = \frac{x1 + f1}{m} = 1 \quad (27)$$

Dando lugar así a un crecimiento por vía de la reactivación de la capacidad productiva ya existente. A este crecimiento del producto por vía de reactivación lo llamaremos  $gr$  para distinguirlo de  $g$ , que denotará el crecimiento de la capacidad productiva y que, por lo tanto, implicará necesariamente nuevas inversiones.

$$gr = u0 - ud \quad (28)$$

Sustituyendo por la (27) y por la (26):

$$gr = \frac{f1}{m} \quad (29)$$

Si mantenemos la hipótesis del coeficiente promedio  $m$  similar al argentino  $m = 0,1$  e igual al marginal, el crecimiento por reactivación será  $gr = 10f$ , o sea, en este caso, por cada dólar de capitales externos la economía quedaría reactivada en un equivalente a 10 dólares de producción interna.<sup>148</sup>

La capacidad de los capitales extranjeros de conseguir un aumento de producción o evitar su caída por un efecto recesivo, en magnitudes mucho mayores que la del aporte realizado, no tiene nada que ver con su capacidad de remediar una insuficiencia del ahorro nacional, sino que se deriva de su carácter de divisas, no compartido por este ahorro nacional.

Esto se desprende claramente de la (23), la que permite ver que, a los fines de determinar el grado de utilización de la capacidad productiva o eliminar la restricción externa, los aportes de capital  $f$  son intercambiables en forma indistinta con  $x$ , o sea, funcionan en forma igual que las divisas provenientes de las exportaciones.<sup>149</sup>

## 2) El efecto indirecto y el directo de los capitales extranjeros sobre inversión

La contribución de los capitales externos  $f$  al crecimiento no se agota con su efecto reactivante:

$$gr = \frac{f}{m}$$

Dichos aportes también permiten incrementar las inversiones y con ellas acelerar el crecimiento de la capacidad productiva  $g = ai$ , donde  $a$  es la productividad del capital. El incremento de  $g$  que se opera al pasar el sistema desde  $D$  hasta  $P1$  gracias al

---

148 Tal como ya se ha señalado en la nota 143, veremos que, cuando se abandona la hipótesis simplificatoria de un coeficiente promedio igual al marginal, este factor multiplicador disminuye.

149 Para uno de los aportes pioneros de esta percepción del carácter dual de los ingresos de capital puede verse McKinnon.

aporte  $f_1$  se determina comparando las respectivas inversiones:

$$Ag = a (i_1 - i_0) \quad (30)$$

Sustituyendo la (25) y la (21) en la (30) obtenemos:

$$Ag = a \left( \frac{s}{m} f_1 + f_1 \right) \quad (31)$$

La ecuación (31) muestra que la contribución del capital extranjero a las inversiones y por ello al crecimiento de la capacidad productiva tiene dos componentes que se pueden ver en el Gráfico 6.

El primero, el  $\frac{s}{m} f_1$ , que corresponde al segmento  $i_0 - i_1$ , es el aumento del ahorro propio que se opera gracias a la reactivación  $\frac{s}{m} f_1$  posibilitada por el  $f_1$ . O sea, el aumento de las inversiones en este caso sobreviene también como un efecto de la reactivación. Aunque el capital extranjero contribuye a esta reactivación lo hace en su rol de divisas y no de ahorros.

Recién el segundo componente de la (31), el  $f_1$  que corresponde al segmento  $i_1 - i_0$ , es el capital extranjero que aparece como capital propiamente dicho, o sea como una fuente de ahorro externo que reemplaza o complementa al ahorro interno.

Resumiendo, en las EPD sujetas a la restricción externa los capitales extranjeros actúan en dos roles. En el rol de divisas compensan la insuficiencia de exportaciones, por un lado, posibilitando la reactivación y por el otro acelerando el crecimiento de la capacidad productiva  $g$  mediante el ahorro adicional generado por esta reactivación. Simultáneamente, en el rol de ahorro, suplen la eventual insuficiencia de ahorro nacional.

Mientras rige la restricción externa, el aporte de capitales extranjeros al crecimiento en su rol de divisas es mucho más significativo que su aporte en el rol de ahorros. En primer lugar, porque hace viable el aumento de la producción originado en la reactivación. En segundo lugar, porque su contribución indirecta a la formación de ahorros por sí sola suele superar su contribución directa. Así, por ejemplo, suponiendo coeficientes de ahorro y de importaciones similares a los históricos en Argentina,  $s = 0,2$  y  $m = 0,1$ , la contribución indirecta de los aportes externos al ahorro nacional a través de la reactivación, que se origina en su rol de divisas, sería del orden del doble de su contribución directa como fuente de ahorro.

En definitiva, la característica principal de los capitales extranjeros que motiva su permanente búsqueda por las EPD reside en que tanto los préstamos como los capitales de riesgo del exterior ingresan al país en divisas y, a diferencia de los capitales propios, no solo son capaces de aportar ahorro externo suplementario, que es su efecto menor, sino que al mismo tiempo tienen el poder de superar la restricción externa.

Cumplido este objetivo, y encontrándose el punto limitante en P1, los aumentos ulteriores de los  $f$ , por ejemplo los que los hacen pasar de  $f_1$  a  $f_2$  –situación del gráfico 6–, pierden el efecto multiplicador que les daba su carácter de divisas y de allí en adelante actúan contribuyendo al crecimiento únicamente en su rol menos importante de capitales.

En efecto, en este caso el ingreso de  $f$  se manifiesta en el gráfico 6 como un desplazamiento de la recta  $O1P1$  en forma paralela a sí misma hacia abajo, hasta  $O2P2$ . El punto de funcionamiento óptimo  $P1$  se correrá sobre el segmento  $P1P2$  desde  $P1$  hasta  $P2$  haciendo que la inversión  $i_1$  aumente hasta  $i_2$ .

Veamos cuál es la contribución de  $f$  al crecimiento en este trayecto. Reordenando la (20) en forma de  $i = s/m(x + f) + f$ , por ser  $u = -1$ , en virtud de la (24) sustituyendo  $(x + f)$  por  $m$ , obtenemos:

$$i = s + f \quad (32)$$

Multiplicando la (32) por el coeficiente capital-producto  $a$  se llega a la expresión Harrod-Domar:

$$g = a(s + f) \quad (33)$$

Que corresponde al máximo crecimiento obtenible en una economía abierta sin restricción externa, en la que el aporte de capitales del exterior actúa en forma equivalente al aumento del ahorro interno.

Pero mientras persiste la restricción externa los capitales extranjeros cumplen una función más importante, para la cual no son reemplazables por los capitales nacionales, que consiste en ofrecer una vía rápida y aparentemente indolora tanto para incrementar el producto y la capacidad productiva por efecto de la reactivación como –y esto suele ser mucho más urgente– para evitar las catastróficas caídas del producto cuando el sector externo entra en crisis.

### 3) El carácter acumulativo del endeudamiento externo

A pesar de su aparente atractivo, el uso de los aportes  $f$  en su rol de divisas para eliminar la restricción externa no es más que un paliativo que a la larga empeora el problema. Los capitales  $f$ , cuando se los utiliza para reactivar la economía, no actúan como un aporte al stock de capital el que, una vez realizado, podría asegurar que de ahí en adelante la producción por lo menos se establezca en el nivel alcanzado. Todo lo contrario: constituyen un flujo que debe ser mantenido permanentemente, año tras año, so pena de recaer en la recesión y retroceder. Su función es, por un lado, compensar el déficit estructural  $x < m$  que tiende a aumentar con el crecimiento de la economía  $y$ , por el otro, compensar el déficit originado en los intereses y otras cargas financieras acumulativas a que da lugar su ingreso.

Dado que los flujos unidireccionales que no generan su propia capacidad de repago crecen de acuerdo a la fórmula de interés compuesto y siempre terminan cortándose, el epílogo acostumbrado es una crisis de balanza de pagos más aguda que la que se quiso remediar, con todas las deformaciones internas ya descriptas.

Este desenlace se puede evitar únicamente mediante medidas que aprovechen el respiro ofrecido por los capitales externos para crear la capacidad correspondiente de repago. Contrariamente a lo que se cree, para ello no basta darle el uso reproductivo al



capital extranjero en términos de recursos en general. Como la restricción se opera en divisas, es necesario aumentar la capacidad de generación de divisas, tanto en forma directa, orientando la política económica a incrementar las exportaciones, como indirectamente, bajando el coeficiente de importaciones.

El país latinoamericano que más se acercó a este uso racional de los capitales ha sido Brasil. Aunque no pudo evitar la acumulación de la deuda externa, supo reforzar su sector externo lo suficiente como para haberle dado por muchos años estabilidad a su proceso de crecimiento. En cambio, uno de los países que se acercaron menos al objetivo, dilapidando los aportes externos, ha sido Argentina. En efecto, Argentina, aún en los mejores casos, utilizó los fondos recibidos como un mero parche al estrangulamiento externo, que permitía postergar la crisis de balanza de pagos de turno. En los peores casos, tal como ha sucedido en la gestión 1976-81, estos fondos se usaron para financiar en divisas una política “eficientista” de apertura de importaciones.<sup>150</sup>

De cualquier modo, ambos países, aunque con distintos antecedentes recientes en materia de crecimiento, igual que otros países de la región, hoy enfrentan una clara restricción a su crecimiento y al nivel de actividad, originada fundamentalmente en el peso de los intereses de sus deudas externas.

## Capítulo IV

### El colapso de los ciclos de endeudamiento y el agravamiento de la restricción externa

#### 1) Reversión del flujo de capitales

Según vimos, salvo excepciones los procesos de endeudamiento no se utilizan para subsanar la tendencia a los desequilibrios externos, que fue la que impulsó dicho endeudamiento. Incluso a menudo la refuerzan, mediante políticas de apertura “saneadora”. Dado que el desequilibrio de base persiste, el pago de los intereses se cumple únicamente gracias a la entrada de capitales frescos que engrosan cada vez más el stock de la deuda y aumentan la necesidad de nuevos capitales. Este proceso, frecuentemente acompañado de persistentes atrasos del tipo de cambio frente a los costos, utilizado como instrumento de atracción de capitales, con el tiempo se vuelve extremadamente inestable, y basta cualquier desencadenante momentáneo para provocar el colapso del

---

150 En Argentina esta política económica fue aplicada en el encuadre teórico del enfoque monetario de la balanza de pagos que parte de la premisa de que este balance es un fenómeno esencialmente monetario. Al postularse la movilidad perfecta de los capitales, el cuello de botella en el sector externo desaparece por hipótesis y basta crear confianza para obtener una política de estabilización sin costos. Para una crítica a este enfoque, véase Winograd (1984), además Bacha y Malan y Foxley (1983).

esquema.<sup>151</sup> Cuando este ocurre, la entrada de capitales se detiene y aparece con todo su peso la carga de los intereses de la deuda acumulada.

Esta a su vez involucra dos efectos. Por un lado empeora la situación de la balanza de pagos obligando a un proceso de ajuste generalmente recesivo y disminuye el nivel de empleo, con lo cual baja tanto el consumo como la capacidad de generar ahorro. Al mismo tiempo, la disponibilidad de ahorro para la inversión baja adicionalmente, por la movilización de recursos internos involucrada en el pago de los intereses.

El primero es el efecto divisas de la deuda externa, el segundo es el efecto ahorros.

## 2) Condiciones del equilibrio interno

En primer lugar, denominaremos R a la salida de divisas correspondiente a los intereses del endeudamiento externo. La presencia de intereses nos obliga a operar con el concepto de ingreso nacional  $Y_n$ , como distinto del ingreso doméstico Y, siendo  $Y_n = Y - R$ .

Dado que:

$$Y = C + I + X - M \quad (34)$$

Resulta:

$$Y_n = C + I + X - M - R \quad (35)$$

En segundo lugar, debemos aclarar la relación entre el consumo C y el nivel de ingreso Y. En el análisis anterior habíamos estipulado que el consumo es proporcional al ingreso doméstico  $C = cY$ . Ahora la situación se complica ya que aparecen varias alternativas. En efecto, podemos suponer que:

$$C = cY \quad (36)$$

O bien:

$$C = cY_n \quad (37)$$

O alguna situación intermedia.

La (36) implica que la decisión de consumir se realiza partiendo del ingreso doméstico y en consecuencia que el pago de intereses al exterior se deduce exclusivamente del ahorro generado. La (37), en cambio, supone que la decisión de consumir o ahorrar se toma en base a los ingresos que quedan una vez deducidos los intereses pagados al exterior, y por lo tanto que este pago afecta tanto al nivel de consumo como al nivel de

---

151 La profundización del análisis de la vinculación entre el atraso cambiario y los ciclos de endeudamiento que culminan en el inevitable colapso de estos puede verse en todos los trabajos de Diamand desde 1963 a la fecha, y en particular en Diamand y Naszewski o Diamand 1970. También aparece claramente en Bacha (1983), en Bacha y Malan, en Fishlow (1983a) y (1983b), en Curia y en Sheehey.

ahorro. O sea, en este segundo caso la reducción del ahorro disponible para la inversión por efecto de los intereses sería menor que en el primer caso.

En lo que sigue optamos por aceptar la primera hipótesis correspondiente a la (36) por la cual el pago de los intereses de la deuda externa se opera a costa de los ahorros del país disminuyendo en un monto equivalente su capacidad de inversión. De acuerdo con la hipótesis aceptada, el nivel de consumo depende únicamente del nivel de ingreso doméstico y el pago de los intereses al exterior se deduce del ahorro. Es decir, la propensión a consumir es una función del ingreso doméstico no alterada por el pago de los intereses.

Nuestra opción a favor de la hipótesis (36) parecería concordar con la evidencia empírica, la que indicaría que la caída de las inversiones en los países que atraviesan los procesos de ajuste es mucho más intensa que la que se desprendería de la (37). Sin embargo, dichos procesos de ajuste implican normalmente también una fuerte caída del nivel de empleo. Esta caída, a su vez, a través de los mecanismos ya analizados y otros que lo serán más adelante, provoca por su cuenta un descenso adicional de inversiones. Dado que en el mundo real los dos efectos se mezclan, la evidencia no es conclusiva y nuestra opción a favor de la (36) se debe en última instancia a que dicha hipótesis está implícita en la mayor parte de las declaraciones de los funcionarios gubernamentales latinoamericanos cada vez que afirman que el pago de la deuda externa se hace a costa del ahorro del país. Cuestionar aquí esta afirmación sería distraer la atención con un debate adicional dentro del debate principal que estamos propiciando. Además, la hipótesis adoptada en el peor de los casos sobreestima el efecto ahorro de la deuda y por lo tanto es la más desfavorable para las tesis de nuestro trabajo que pone su acento en su efecto divisas. Por ello, si los argumentos que vamos a desarrollar resultan valederos con la hipótesis adoptada, con mucha más razón lo serán con las hipótesis alternativas.

Partiendo de la (36), tomando en cuenta la (35) y sustituyendo  $Y_n$  por  $Y - R$ , se llega a la expresión:

$$u = \frac{x + i}{m + s} \quad (6),$$

La misma a la que se había llegado para una situación sin pago de intereses.

### 3) La restricción externa a raíz del pago de intereses

El equilibrio de balanza de pagos, con el supuesto de pago de intereses al exterior sin ingresos de capitales nuevos ( $F = 0$ ) y suponiendo reservas constantes, significa que:

$$X - mY - R = 0 \quad (38)$$

Con lo cual, dividiendo por  $Y_0$  y definiendo  $r = R/Y_0$ , resulta:

$$x - mu - r = 0 \quad (39)$$

Reemplazando  $u$  por su valor –ecuación (6)–, resulta:

$$x = \frac{m}{s} i + \frac{m}{s} r + r \quad (40)$$

o bien:

$$i = \frac{s}{m} x - \frac{s}{m} r - r \quad (41)$$

Tal como se ve en el gráfico 7 la representación de la ecuación (40) está dada por la recta  $O1 - P1$ .

Supongamos una economía como la argentina la que, a costa de un prolongado estancamiento e incluso retroceso del sector industrial, principal consumidor de divisas, ha mejorado a tal punto la situación de su sector externo que hoy, si no tuviera que pagar intereses, podría mantener equilibrada su balanza de pagos en cuenta corriente, con la capacidad productiva ocupada a pleno. De acuerdo con el gráfico 7, esto equivale a suponer como punto de partida un nivel de exportaciones  $X0$  tal que, en ausencia de intereses, permite alcanzar el punto  $P0$ , situado sobre la recta  $u0 = 1$  y caracterizado por exportaciones  $x0 = m$  e inversión  $i = i0$ .

La reintroducción del pago de intereses al exterior hace operar nuevamente la restricción externa, cuya recta representativa  $OPO$  se desplaza hacia arriba paralelamente a sí misma a valores positivos de  $x$  hasta llegar para  $i = 0$  a un desplazamiento con respecto al origen igual a  $\frac{m}{s}r + r$ , o sea, opuesto y simétrico al desplazamiento que tenía por la afluencia de capital  $f$ , tal como se desprende la comparación entre la (40) y la (20a).

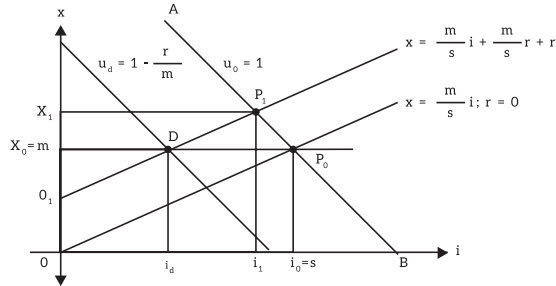
Partiendo de la (41), poniendo  $x = x0$  y recordando que  $x0 = m$ :

$$i0 = s - \frac{s}{m} r - r \quad (42)$$

Retomando la (6), sustituyendo  $i$  por la (42) y simplificando, se llega a:

$$ud = 1 - \frac{r}{m} \quad (43)$$

Gráfico 7



Esto quiere decir que por el efecto de la restricción externa el coeficiente de utilización de la capacidad productiva se reduce desde  $u_0 = 1$  hasta  $u_d = 1 - r/m$ .

Simultáneamente, la inversión cae desde  $i_0 = s$  para el punto  $P_0$  hasta  $i_d = s - r - s/m r$ .

La expresión (42) refleja un doble efecto restrictivo sobre el ahorro disponible; una caída igual a  $r$  por efecto de la movilización de recursos reales a expensas del ahorro nacional para el pago de intereses, se ve acompañada por una caída adicional de ahorro  $s/m r$  por el efecto de subutilización de recursos a causa de una insuficiencia de divisas.

La primera es la brecha de ahorros que se abre por el efecto de la deuda externa. La segunda representa el efecto de la brecha de divisas ( $x_1 - x_0$ ).

Para ilustrar el punto, supongamos que fuese posible aumentar las exportaciones desde  $x_0$  hasta  $x_1$ , siempre con referencia al gráfico 7. En este caso retornaríamos a un nivel de pleno empleo  $u_0 = 1$  y recuperaríamos la mayor parte de la capacidad de inversión. La recuperación no sería total ya que el coeficiente de inversiones  $i$  correspondiente al  $P_1$  sería algo menor que el que correspondería al  $P_0$ . Esta disminución de las inversiones con respecto a su valor potencial obedecería, en este caso, a una mayor necesidad de exportaciones, las que, estando la capacidad productiva ocupada a pleno, tendrían que competir por los recursos con el mercado interno, impidiendo así preservar los niveles anteriores de inversión.

Otra forma de decir lo mismo sería que, dado que las exportaciones proveen únicamente divisas y no ahorros, es lógico que su incremento permita compensar únicamente  $s/m r$ , o sea, aquella parte de la caída de ahorro que se origina en la brecha de divisas, pero sin tener efecto sobre la caída  $r$ , la que constituye la brecha de ahorros propiamente dicha.

Es importante destacar la diferencia entre dos tipos de limitación por divisas que pueden darse en un país. El primero aparece como un resultado del desequilibrio del intercambio de bienes y servicios reales no compensado o compensado nada más que parcialmente por el ingreso de capitales del exterior. Este tipo de limitación corresponde a las ecuaciones (17) y (18), que se transcriben:

$$id = s - \underline{s} (x_0 - x_d) \quad (17)$$

**m**

$$\mathbf{ud = 1 - \frac{x_0 - x_d}{m} \quad (18)}$$

El segundo tipo de limitación por divisas surge a raíz de los intereses de la deuda externa en la que el país incurre acumulativamente en el proceso anterior y está representado por las ecuaciones (42) y (43):

$$\mathbf{id = s - \frac{s}{m} r - r \quad (42)}$$

$$\mathbf{ud = 1 - \frac{r}{m} \quad (43)}$$

Suponiendo que el desequilibrio externo es igual en todos los casos, o sea que  $x_0 - x_d = r$ , también será igual el desempleo de la capacidad productiva representado en un caso por:

$$\mathbf{\frac{x_0 - x_d}{m}}$$

y en el otro por  $r/m$ . La misma igualdad regirá para las caídas de ahorro inducidas indirectamente por la disminución de actividades, en un caso  $(x_0 - x_d) s/m$  y en el otro  $r s/m$  respectivamente. La diferencia entre los dos casos consiste en que en el de la deuda aparece el término  $r$  que representa la brecha de ahorro propiamente dicha, originada en la pérdida de recursos reales implícita en el pago de intereses, y que no existe en la limitación de naturaleza comercial.

#### **4) La controversia efecto divisas versus efecto ahorro**

Hasta aquí nos hemos referido varias veces a las controversias relacionadas con la deuda externa. Aclaremos el tema. La aparición de una doble brecha -de ahorro y de divisas- por efecto del endeudamiento externo hace que para pagar los servicios no baste ni el incremento del ahorro nacional por sí solo ni tampoco una balanza externa positiva de bienes y servicios, sino que hacen falta ambas condiciones. Al mismo tiempo, para superar los conflictos entre ellas hace falta saber cuál es el apropiado orden de prioridades y para ello es esencial establecer cuál es la relación causal que las vincula.

Para muchos economistas –entre ellos, a juzgar por sus declaraciones, para una gran parte del equipo económico actual en Argentina– la prioridad debe asignársele al efecto ahorro de la deuda externa, o sea, a la imposibilidad de alcanzar un determinado nivel de ahorro y de inversión debido a la transferencia de recursos que implica el pago de intereses. Otros, entre los cuales nos contamos nosotros, en base a los elementos de juicio aquí expuestos sostenemos que el orden de prioridades debe ser el inverso, ya que la problemática económica de los países como Argentina se debe en mucho mayor grado a la limitación de la disponibilidad de divisas –o sea a la restricción externa– que al efecto de transferencia de recursos reales que presupone el pago de intereses.

Esta distinta apreciación del problema de ninguna manera es de carácter académico. Se derivan de ella propuestas de política económica francamente contradictorias. En efecto, si el principal impacto negativo del pago de los intereses reside en la transferencia de recursos reales, es poco lo que se puede hacer al respecto desde el punto de vista de las variables controlables internamente, salvo apretarse el cinturón y aumentar el ahorro a costa del consumo y procurar el uso más eficiente de los recursos, o bien dejar de pagar.

En cambio, si el problema principal que crea la deuda externa se debe a su efecto divisas, es perfectamente posible adoptar instrumentos de política económica que podrían mejorar sensiblemente la situación. Una de las formas de hacerlo es aumentar el nivel de las exportaciones y otra es promover la sustitución de importaciones. Ambas actúan concurrentemente para obtener una mayor disponibilidad de medios de pago internacionales, uno en forma directa y otro en forma indirecta.

En particular, dado que las exportaciones primarias por sí solas no alcanzan para resolver el problema, y además dado que la situación mundial no permite edificar todo el futuro sobre ellas, sin perjuicio de que es necesario estimular fuertemente la producción primaria, el gran impulso a las exportaciones debería recaer sobre los productos industriales.<sup>152</sup>

Lamentablemente, conseguir el objetivo exportador industrial partiendo de una EPD implica la necesidad de compensar la menor productividad relativa del sector industrial frente al sector primario que fija el tipo de cambio, a fin de que la industria pueda alinear sus precios con los internacionales. Este objetivo a su vez involucra la necesidad de importantes erogaciones fiscales.

La promoción de la sustitución de importaciones involucra en general la necesidad de una protección adicional que implica el encarecimiento de los productos que se sustituyen, o sea, significa una cierta transferencia de ingresos desde la comunidad hacia el sector protegido. Además, cuando se trata de insumos o de bienes de capital, este encarecimiento aumenta los costos de la producción industrial en general y

---

152 Este estímulo se puede lograr sin transferencias intolerables de ingresos mediante una combinación del tipo de cambio más alto con un impuesto sobre la tierra y un subsidio a los alimentos. Véase Alfano y para una propuesta más completa, Llach y Pol.

empeora su situación competitiva frente al mercado internacional.<sup>153</sup>

A la luz del diagnóstico en términos de efecto ahorro, las medidas promocionales de exportación o de protección adicional resultan totalmente contraindicadas ya que no parecen resolver nada y en cambio implican la disminución de la disponibilidad de ahorro para la inversión o la disminución de la eficiencia de asignación de recursos o las dos cosas a la vez.

El diagnóstico en términos del efecto divisas, en cambio, permite contraponer estos costos al beneficio de reducir la brecha de divisas y abrir el camino a la reactivación y al crecimiento.

El resto de este trabajo se ocupará de esta relación costo-beneficio.

---

153 Las razones de esta sobreelevación de precios son las mismas que hacen al surgimiento de las EPD como tales. Véase Diamand (1969), (1972), (1973) y (1985). También véase Kaldor (1964) y (1983). La actitud correcta ante este obstáculo no es terminar con las políticas sustitutivas sino superar sus efectos adversos sobre los costos, mediante incentivos compensatorios a la exportación similares a los que rigen para la sustitución.



## Capítulo V

### Promoción deliberada de la generación de divisas y del crecimiento

Veamos ahora la aplicación de un subsidio o de tipos de cambio especiales para las exportaciones industriales a la luz del análisis en términos de la brecha externa.<sup>154</sup> Dicho análisis se hará en dos etapas. En la primera se evaluarán los efectos de la promoción de exportaciones sin que exista una deuda externa. En segunda instancia se abordará el efecto del subsidio cuando la limitación por divisas se debe al pago de los intereses al exterior.

#### 1) Subsidios a las exportaciones industriales para eliminar la restricción externa de naturaleza comercial

Comenzaremos definiendo las exportaciones totales como una suma de las exportaciones primarias y las exportaciones industriales.

$$X = X_p + X_i \quad (44)$$

Postulemos que las exportaciones primarias son competitivas internacionalmente y que, para poder darles competitividad a las exportaciones industriales y poder desarrollarlas en forma sostenida, nuestros precios relativos exigen un tipo de cambio diferencial u otro conjunto de beneficios asimilables a un subsidio a una tasa promedio  $h$ . Luego el monto del subsidio quedará definido por:

$$hX_i = h(X - X_p) \quad (45)$$

Hasta ahora, en la ecuación básica del equilibrio interno, como rubros que hacen a los gastos internos, hemos tenido en cuenta el consumo y las inversiones. Ahora hay que agregarles también los subsidios. Dado que en todo el desarrollo de las ecuaciones de equilibrio hemos prescindido de la existencia del Estado, para mantener el mismo tratamiento consideraremos que los subsidios constituyen una inversión adicional e intangible, que se agrega a la inversión productiva propiamente dicha y que, tal como sucede en esta última, se financia con el ahorro  $S$ .

---

154 Véanse los trabajos pioneros de Schydowsky que postulan incentivos a la exportación industrial, autofinanciables mediante aumentos de recaudación impositiva, a su vez producidos por la expansión de las actividades posibilitadas por el aumento de las exportaciones. Una amplia justificación de incentivos diferenciales puede encontrarse también en el artículo de Kaldor publicado, con una expresa manifestación de desacuerdo, por la revista *Finanzas y Desarrollo* del FMI. Véase Schydowsky (1967, 1971, 1979) y Kaldor (1983).

Dado que estos subsidios serán aplicables para  $x > x_p$  y proporcionales a  $x - x_p$ , obtenemos:

$$Y = C + I + X - M + h(X - X_p) \quad (46)$$

Recordando que  $M = mY$ , que  $C = cY$  y que  $s = 1 - c$ , y reemplazando, obtenemos:

$$Y = \frac{I + X + h(X - X_p)}{s + m} \quad (47)$$

Repetiendo ahora el procedimiento de dividir por  $Y_0$  y reemplazando los valores obtenidos por:

$$i = \frac{I}{Y_0} \quad x = \frac{X}{Y_0}, x_p = \frac{X_p}{y_0}$$

Se deduce:

$$u = \frac{i + x + h(x - x_p)}{s + m} \quad (48)$$

Si las exportaciones totales  $x$  son iguales a las exportaciones primarias  $x_p$ , entonces  $x - x_p = 0$  y la ecuación (48) resulta idéntica a la (6). Pero si fijamos un  $h$  distinto de 0, tal que genere las condiciones para las exportaciones industriales de un volumen necesario, pasamos del gráfico 7 a 8, haciendo que la frontera de posibilidades, limitada hasta ahora por la recta AB, cambie a partir del punto  $x = x_p$  en el cual comienza el otorgamiento de los subsidios.

Gráfico 8

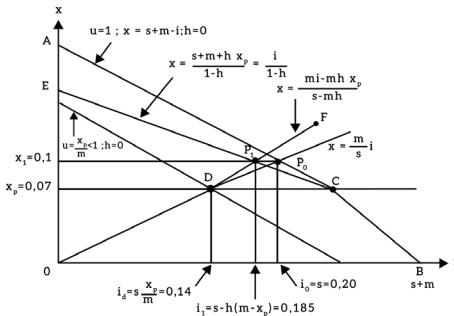
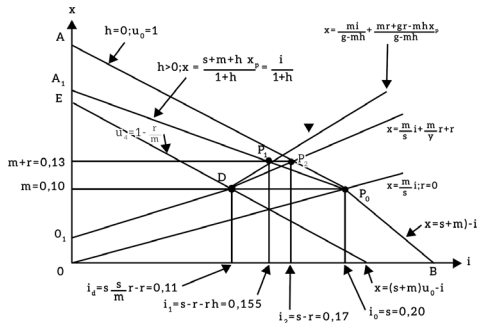


Gráfico 9



Tal como puede observarse en el Grafico 8, la recta AB se quiebra en el punto C a partir del cual nace la recta CE, de una pendiente distinta que la de la recta AB.

La ecuación de esta recta CE, que rige para  $x > x_p$ , siendo que  $h$  se fija de modo de utilizar toda la capacidad productiva, o sea  $u = 1$ , es:

$$x = \frac{s + m + h x_p}{1 + h} - \frac{i}{1 + h} \quad (49)$$

Y su empalme con la AB se produce en el punto C correspondiente a  $x = x_p$  (exportaciones totales iguales a las primarias).

Veamos ahora cómo queda afectada por el subsidio  $h$  la ecuación de la restricción externa. Para ello partimos de:

$$x = mu \quad (9)$$

Sustituyamos el  $u$  por su valor en función de  $i$  teniendo presente que la función (9) cambia su definición para la  $x = x_p$ . Por ello habrá que sustituir en dos tramos por separado. Para el tramo  $x \geq x_p$  correspondiente al OD del Gráfico 8, utilizamos la relación (6) y llegamos a la ecuación:

$$x = \frac{m i}{s} \quad (10)$$

la misma que sin subsidio. En cambio, para el tramo  $x < x_p$  tenemos que sustituir  $u$  de la (48) en (9), obteniendo la ecuación de la recta DP1:

$$x = \frac{m i - m h x_p}{s - m h} \quad (50)$$

La que empalma con la (10) en el punto D, caracterizado por:

$$x = x_p; \quad i = \frac{s}{m} x_p; \quad u = \frac{x_p}{m}$$

La primera relación por hipótesis y la segunda y la tercera por (15) y (16) respectivamente, a partir de este punto la recta de restricción por divisas se quiebra hacia la izquierda.

La frontera de funcionamiento del sistema es ahora el punto P1, determinado por la intersección EC y DF. Resolviendo el sistema de ecuaciones (48) y (50), obtenemos:

$$X1 = m$$

$$i1 = s - h (m - xp) \quad (51)$$

La (51) muestra que, en ausencia de entrada de capitales, la máxima inversión alcanzable eliminando la restricción externa mediante un subsidio a la exportación es igual al ahorro de pleno empleo  $s = i0$  menos el monto de dicho subsidio.

¿Cuáles han sido los efectos de aplicar el subsidio  $h$ ? Tal como se observa en el gráfico 8, el sistema, a causa de la restricción por divisas se encontraba en el punto D, con exportaciones  $x = xp$ , con un grado de ocupación  $Xp/m < 1$  y con las inversiones  $id = s/m xp$ .

El aumento de exportaciones hasta el valor  $x1$  gracias al subsidio  $h$  permite movilizar la capacidad existente y llevar al sistema al punto P1 de pleno empleo  $u = 1$  haciendo crecer la producción por este solo hecho en  $gr = 1 - xp/m$ . Al mismo tiempo, este incremento de la producción permite aumentar la inversión desde  $id$  hasta  $i1$ :

$$Ai = i1 - id = s \left(1 - \frac{xp}{m}\right) - h (m - xp) \quad (52)$$

La (52) nos dice que el incremento de la inversión es igual al incremento del ahorro originado en la reactivación menos el subsidio necesario para obtener dicha reactivación.

Ahora bien, definiendo el déficit comercial  $Ax = m - xp$ , la expresión (52) se puede reformular como:

$$Ai = i1 - id = \left(\frac{s}{m} - h\right) Ax \quad (53)$$

Se deduce que, mientras  $h < s/m$ , la aplicación del subsidio posibilita no solo el aumento del producto por reactivación, sino también el incremento del ahorro y de la consecuente inversión.

Llegamos así a una consecuencia práctica de todo el análisis anterior. En una situación de limitación por divisas, la canalización de una parte del ahorro a la promoción de la generación de divisas no solo permite reactivar la economía, volver a la plena ocupación y aumentar el consumo, sino que al mismo tiempo amplía la disponibilidad de ahorro y con ella el volumen de inversión posible.

Enseguida veremos hasta qué grado esta conclusión, demostrada hasta ahora para una limitación por divisas del tipo comercial y sin endeudamiento externo, sigue valiendo para una limitación por divisas originada en el endeudamiento externo. Pero previamente analizaremos un ejemplo numérico. Los parámetros adoptados son similares a los correspondientes a la economía argentina, con la salvedad de que la subutilización de la capacidad productiva involucrada está exagerada deliberadamente para poder visualizar así mejor las relaciones involucradas.

**Tabla I:**

|                                               |            | Promoción de Exportaciones |           |           |                 |           |               |
|-----------------------------------------------|------------|----------------------------|-----------|-----------|-----------------|-----------|---------------|
|                                               |            | Tabla A $r = 0$            |           |           | Tabla B $r > 0$ |           |               |
|                                               |            | $X_p < m$                  | $X_p < m$ | $X_p = m$ | $X_p = m$       | $X_p = m$ | $X_p - m = r$ |
|                                               |            | $h = 0$                    | $h > 0$   | $h = 0$   | $h = 0$         | $h > 0$   | $h = 0$       |
|                                               |            | 1                          | 2         | 3         | 1               | 2         | 3             |
| Coefficiente de importación                   | $m$        | 0.10                       | 0.10      | 0.10      | 0.10            | 0.10      | 0.10          |
| Coefficiente de ahorro                        | $s$        | 0.20                       | 0.20      | 0.20      | 0.20            | 0.20      | 0.20          |
| Exportaciones primarias                       | $X_p$      | 0.07                       | 0.07      | 0.10      | 0.10            | 0.10      | 0.13          |
| Exportaciones totales                         | $X$        | 0.07                       | 0.10      | 0.10      | 0.10            | 0.13      | 0.13          |
| Superávit o déficit comercial de pleno empleo | $ax = x-m$ | - 0.03                     | 0.00      | 0.00      | 0.00            | 0.03      | 0.03          |
| Intereses                                     | $r$        | 0.00                       | 0.00      | 0.00      | 0.03            | 0.03      | 0.03          |
| Tasa de subsidio                              | $b$        | 0.00                       | 0.50      | 0.00      | 0.00            | 0.50      | 0.00          |
| Ocupación                                     | $u$        | 0.70                       | 1.00      | 1.00      | 0.70            | 1.00      | 1.00          |
| Consumo                                       | $c$        | 0.56                       | 0.80      | 0.80      | 0.56            | 0.80      | 0.80          |
| Inversión                                     | $i$        | 0.14                       | 0.185     | 0.20      | 0.11            | 0.155     | 0.17          |

Las cifras están volcadas tanto en el gráfico 8 como en la parte A de la Tabla I correspondiente a la limitación por divisas originada en el déficit comercial.

En las columnas 1, 2 y 3 de dicha parte A se comparan tres situaciones. La primera está caracterizada por  $x_p < m$ , sin los subsidios que permitirían exportar productos industriales. La segunda corresponde también a  $x_p < m$ , pero esta vez con los subsidios necesarios para eliminar la restricción por divisas y llegar a  $u = 1$ . La tercera corresponde a un sistema ideal en el cual la limitación se elimina sin necesidad de subsidios, por el solo crecimiento de exportaciones primarias  $x_p$  hasta  $m$ .

Los últimos tres renglones de la Tabla IA permiten comparar los resultados en materia de ocupación, consumo e inversión en base a la aplicación del subsidio  $h$ . La magnitud de 0,5 para  $h$  como un valor promedio en el caso argentino es deliberadamente exagerada a fin de demostrar el beneficio del procedimiento en condiciones desfavorables.

La comparación entre la columna 1 y la columna 2 muestra el beneficio del procedimiento externo basado en el subsidio frente al ajuste ortodoxo basado en una caída de actividades. La comparación de la columna 2 con la 3 permite determinar el costo del ajuste basado en subsidios frente a una situación ideal en la que las exportaciones

podrían crecer al precio internacional y sin subsidios, en las cantidades necesarias para evitar la limitación por divisas. Dicha comparación nos permite verificar que el presunto "costo" implícito en la adopción del subsidio es totalmente insignificante frente al beneficio obtenido.

## 2) Subsidios a las exportaciones industriales para eliminar la restricción externa originada en la deuda

Para analizar la aplicación del subsidio en una situación de limitación externa proveniente del endeudamiento, mantenemos la hipótesis del gráfico 7 de una balanza comercial equilibrada  $x_0 = m$  y de un déficit externo atribuible únicamente a los intereses  $r$ . También mantenemos el supuesto por el cual los intereses pagados al exterior se deducen enteramente del ahorro y no afectan las decisiones de consumir. Veamos cómo la aplicación de un subsidio  $h$  modifica en estas condiciones la limitación reflejada en el gráfico 7.

Dado que la ecuación que nos informa sobre el grado de utilización de la capacidad productiva no se modifica cuando el pago de intereses al exterior se deduce enteramente del ahorro global, la recta representativa de la frontera de utilización de la capacidad productiva  $u = 1$  será la misma que la del gráfico 8 correspondiente a la aplicación del subsidio a un sistema limitado por divisas a causa de un déficit comercial.

Tal como se desprende del gráfico 9, en el tramo BPO esta frontera estará dada por:

$$x = s + m - i \quad (7)$$

Y para el tramo A1 P0 por:

$$x = \frac{s + m + hxp}{1 + h} - \frac{i}{1 + h} \quad (49)$$

Veamos ahora la ecuación de la restricción por divisas. Según se puede ver en el gráfico 9, aquí también la recta de frontera se quiebra. Hasta el punto D -trayecto que todavía no incluye subsidios- rige la expresión limitante (40) del gráfico 7:

$$x = \frac{m}{m} i - \frac{m}{m} r + r \quad (40)$$

Con lo cual para el punto D rige la (42):

$$id = s - \frac{s}{m} r - r \quad (42)$$

A partir del punto D la recta de frontera se quiebra y se transforma en:

$$x = \frac{m i}{s - m h} + \frac{m r + s r - m h x p}{s - m h} \quad (54)$$

De este modo las ecuaciones (49) y (54) muestran que a partir de  $x = x_p$  tanto la recta de plena utilización de la capacidad productiva como la de restricción externa se quiebran, igual a lo que fue expuesto anteriormente en el gráfico 8. La diferencia consiste en que ahora la restricción externa no se debe al déficit de la balanza comercial sino al déficit en cuenta corriente, que suponemos igual a los intereses pagados.

La resolución del sistema de ecuaciones (49) y (54) nos da los valores a los cuales llega la inversión máxima y las exportaciones necesarias para llegar a ella bajo el supuesto de eliminación de restricción externa gracias al subsidio  $h$ . Estos valores son:

$$x_1 = m + r \quad (55)$$

$$i_1 = s - h (m + r - x_p) - r \quad (56)$$

Recordando el supuesto  $m = x_p$ , esta ecuación se simplifica:

$$i_1 = s - h r - r \quad (57)$$

La (57) muestra que, igual a lo que se desprendía de la (51) para el déficit comercial, para determinar la inversión máxima  $i$  aquí también hay que restar del ahorro de pleno empleo  $s$  el subsidio necesario para eliminar la restricción externa. La diferencia fundamental reside en que en el caso de la (57) hay que restar también los intereses de la deuda que siguen gravitando en su rol de ahorro aun cuando la restricción externa queda eliminada. Sin embargo, el incremento del ahorro y de la capacidad de inversión logrados gracias a la superación de la restricción externa y a la consiguiente reactivación, el que se pone de manifiesto cuando se compara la inversión recuperada con la que se lograría en un punto recesivo como  $i_d$ , es el mismo en ambos casos.

Para visualizar estas relaciones examinemos en detalle el gráfico 9.

a)  $i_0 = s$  es la máxima inversión en ausencia tanto de la deuda externa como de entradas y salidas de capital.

b)  $i_2 = s - r$  es la máxima inversión en presencia de interés  $r$  siempre y cuando sea posible aumentar, sin recurrir a subsidios, las exportaciones hasta  $x_1 = m + r$  de modo de evitar la limitación por divisas y restringir así el impacto de la deuda externa a su efecto ahorro.

c)  $i_d = s - s/m_r - r$  es la máxima inversión cuando existe la deuda externa y las exportaciones se mantienen en el valor  $x_p = m$ , sin haber crecido. En esta situación el término  $s/m_r$  corresponde a la limitación por divisas, mientras que el término  $r$  corresponde a la limitación que ejercen los intereses en su rol de ahorro.

d) Finalmente,  $i_1 = s - h r$  es la inversión cuando la limitación externa queda eliminada gracias al subsidio  $h$ .

El efecto beneficioso del procedimiento propuesto sobre la inversión está dado por la diferencia:

$$A_i = i_1 - i_d = \left( \frac{s}{m} - h \right) (57 a)$$

Comparando la (57 a) con la (53) vemos que las dos expresiones son idénticas, salvo que el déficit comercial  $A_x$  de la (53) se ve reemplazado aquí por los intereses  $r$ .

A modo de ejemplo, asignaremos valores concretos a los parámetros eligiendo las mismas magnitudes que las que se utilizaron en la Tabla IA correspondiente a la limitación comercial. Los resultados figuran en la Tabla IB y en el gráfico 9. La primera diferencia con la Tabla IA y con el gráfico 8 consiste en que el déficit comercial de pleno empleo  $x$ , postulado en 0,03, ahora desaparece y en lugar de él aparece el déficit  $r$ , de igual magnitud, originado en intereses. La ocupación y el consumo no cambian, igual a lo que sucede en la Tabla IA, mientras no se aplique el subsidio, el nivel de ocupación cae de 1 a 0,7, y cuando este se aplica vuelve a subir de 0,7 a 1. El consumo también, igual a lo que muestra la Tabla IA, cae de 0,80 a 0,56 y recupera su valor al implementarse los subsidios.

Las diferencias reaparecen cuando se compara el último renglón de la Tabla IA con el renglón correspondiente de la Tabla IB. En primer lugar, la caída de la inversión desde 0,20 hasta 0,14 en el caso A resulta sustancialmente menor que la caída desde 0,20 anterior al endeudamiento, a 0,11 que se produce en el caso B. En segundo lugar, la inversión a que se llega después de la recuperación gracias a los subsidios, 0,185 y 0,155 respectivamente, es menor para el B que para el A.

Estas últimas diferencias entre la Tabla IA y la IB se deben a que en el caso A (limitación de divisas de naturaleza comercial) la única pérdida de ahorro es la indirecta, a raíz de aquel ahorro que se pierde por la subutilización de la capacidad productiva, y esta caída se recupera cuando la economía se reactiva gracias al subsidio y a las exportaciones que este permite movilizar. El único motivo que queda en este caso para que la recuperación no sea total es la erogación que demanda el subsidio como tal. En cambio cuando, tal como sucede en la Tabla IB, la limitación se origina en los intereses de la deuda, a esta pérdida indirecta de ahorro se le agrega una pérdida directa equivalente a la de los intereses pagados.

Esa diferencia se visualiza también comparando las columnas A3 y B3, en las que por hipótesis se eliminaron las restricciones a las exportaciones y por ello deja de regir la limitación por divisa tal como podemos ver; en este supuesto en el caso A3 no hay ninguna caída de inversión. En cambio, en el caso B3, aun sin limitación externa, la inversión cae de 0,20 a 0,17 por pérdida de recursos reales que implica el pago de intereses.

Resumiendo, entonces, en los ejemplos numéricos que se han planteado se ve que el procedimiento de subsidiar las exportaciones industriales permite recuperar totalmente el nivel de ocupación (de 0,7 a 1) recuperar totalmente el consumo (de 0,56 a 0,80), y aun cuando no totalmente, recuperar una parte importante de la capacidad de



inversión, de 0,14 a 0,185 en el caso de la limitación comercial, y de 0,11 a 0,155 en caso de limitación por endeudamiento externo.

### 3) Subsidios a la sustitución de importaciones

Hasta ahora nos hemos limitado al análisis de la superación de la restricción externa en base al incremento de exportaciones. Veremos ahora los pasos concurrentes que se pueden dar impulsando un proceso de sustitución de importaciones. Entendemos por sustitución de importaciones (SI) al reemplazo de un bien provisto desde el exterior por un bien producido internamente, disminuyendo en consecuencia el coeficiente de importaciones  $m$ . Esta sustitución se puede dar tanto para bienes que no se producen internamente como para aquellos cuya producción interna no alcanza a abastecer totalmente las necesidades de la economía. Además, la sustitución no significa necesariamente que el producto sustituido tenga que quedar reemplazado en su totalidad. En la mayoría de los casos la sustitución de un bien implicará la necesidad de incrementar la producción de sus insumos, de modo que para calcular el efecto sobre el  $m$  siempre habrá que tomar en cuenta la sustitución neta.

Para que se pueda realizar esta sustitución de importaciones, nuestros precios relativos en general imponen la necesidad de una protección.<sup>155</sup> Sin embargo, para poder seguir con el mismo tratamiento analítico que hemos utilizado hasta ahora, basado en subsidios, recurriremos a un artificio, reemplazando la protección por un subsidio equivalente, financiado por el ahorro nacional de la misma manera como supusimos en el caso de las exportaciones. Esto significa que la inversión destinada a la SI tendrá dos componentes: uno, la inversión real en la capacidad sustitutiva, y dos, la erogación adicional destinada a reemplazar la protección cuya magnitud sería proporcional al valor agregado que se deja de importar. Expresándolo en términos de propensión a importar, el procedimiento implica destinar una parte de ahorro para reducir  $m$ . Sea  $m_1$  la propensión a importar antes y  $m_2$  el coeficiente al que se apunta mediante un deliberado proceso de sustitución. Por lo tanto, el gasto adicional que demandará el subsidio será:

$$\Delta A = h (m_1 - m_2) Y \quad (58)$$

Donde  $h$  representa la tasa de subsidio necesario para que se haga la sustitución en volúmenes requeridos.

---

155 Para la instrumentación de un régimen de protección, coincidente con el espíritu de este trabajo, que acepta la estructura existente de precios y productividades como un dato de la realidad a partir del cual desarrolla la propuesta integrándola con la política exportadora industrial, véase Colombo. Para ratificación de la necesidad de seguir con la política de sustitución de importaciones, véase Fishlow (1983a), CEPAL, French Davis (1986), Ramos y Okita.

En consecuencia la ecuación de balance macroeconómico resultará ahora:

$$Y = C + I + X - M + \Delta A \quad (59)$$

Utilizando las mismas relaciones de comportamiento para el consumo e inversión que se definieron en los capítulos anteriores de este trabajo se llega a:

$$u = \frac{i + x}{s + m2 - h(m1 - m2)} \quad (60)$$

Donde para  $u = 1$  resulta:

$$i = s + m2 - h(m1 - m2) - x \quad (61)$$

Ecuación representada por la recta de plena ocupación de la capacidad productiva AB del gráfico 10. A medida que  $m2$  vaya disminuyendo la recta AB se desplaza paralelamente a sí misma hacia el origen (hasta A1B1) reflejando, a igualdad de exportaciones, una menor posibilidad de realizar inversiones sin chocar con el límite de plena utilización de la capacidad instalada. Esto es totalmente lógico ya que, al bajar el  $m$ , el aporte de importaciones a los bienes y servicios disponibles en el país baja.

La introducción del subsidio comentado también modifica la restricción externa. Pasando directamente al caso más general de una economía con deuda externa y con el pago de intereses al exterior  $r$ , la ecuación de equilibrio estará definida por:

$$x - r - m2 u = 0 \quad (62)$$

Reemplazando en (62) el valor de  $u$  de la ecuación (60) se llega a:

$$x = i + \quad (63)$$

Para  $m2 = m1$  nos encontramos con la ya conocida ecuación (40):

$$x = i + \quad (40)$$

Representativa de la restricción por divisas. A medida que la estrategia sustitutiva avanza, y  $m2$  se hace menor que  $m1$ , la expresión:

Disminuye de valor y la recta representativa de la ecuación de restricción por divisas adquiere un doble movimiento. Por un lado su pendiente baja, con lo cual la recta gira en el sentido de las agujas del reloj. Al mismo tiempo su intersección con el eje de las ordenadas se acerca al origen (19), convirtiéndose en la recta O1F1.

Tal como sucedía en los casos anteriores, la máxima inversión se producirá cuando la exportación  $x$  sea igual a la  $x1$  que corresponde al punto P1 determinado por la intersección de la recta de plena utilización de los recursos A2B2 con la recta de restricción externa O2F2. La diferencia reside en que en aquellos casos el  $m$  se

consideraba fijo y el subsidio  $h$  se utilizaba para llevar el  $x$  al valor correspondiente al  $P1$ . En cambio aquí se toma como dato el  $x = x_1$ , y se varía  $m$  desde  $m_1$  hasta  $m_2$  haciendo coincidir el punto  $P1$  con  $x_1$ .

Para determinar el  $i_1$  y el  $m_2$  buscados, debemos resolver el sistema de ecuaciones (61) y (63), obteniendo:

$$i_1 = s - r - h(m_1 - m_2) \quad (64)$$

$$m_2 = x - r \quad (65)$$

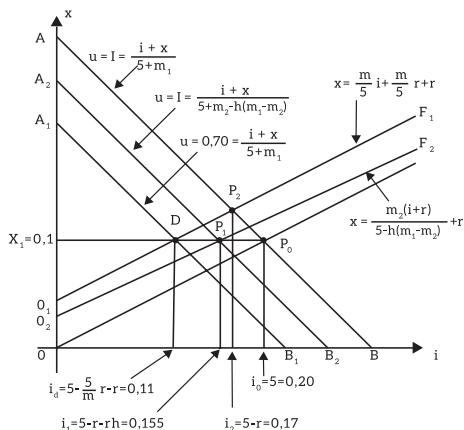
[Enunciándolo verbalmente, y tal como ya mostró la (56) en el caso de análisis de la promoción de exportaciones, nuevamente la inversión máxima realizable con limitación por divisas producida por el endeudamiento externo es igual al ahorro de pleno empleo  $s$  menos los intereses  $r$  y menos el subsidio  $h(m_1 - m_2)$  necesario para superar la restricción externa y volver al pleno empleo.

En la tabla IC y en el gráfico 10 figura un ejemplo numérico correspondiente a esta estrategia de la sustitución de importaciones. Tal como se puede comprobar, el punto de partida que figura en la columna 1 de la tabla IC correspondiente a una situación de limitación por divisas, es idéntico al punto de partida descrito por la columna 1 de la tabla IB. La diferencia aparece en la columna 2 y consiste en que en el caso C la eliminación de la restricción se logra mediante la disminución de  $m$  desde 0,10 a 0,07, mientras que en el caso B esto mismo se consigue aumentando el  $x$  desde 0,10 a 0,13. Finalmente, con la misma salvedad resultan iguales las situaciones descritas en las columnas 3, las que corresponden a la desaparición espontánea de la restricción.

¿Significa esto que las dos estrategias son equivalentes? No exactamente. Serían equivalentes si el monto del subsidio  $h$  necesario para generar divisas por vía de exportaciones fuese igual al monto necesario para generar la misma cantidad de divisas mediante la sustitución. Esto no sucede en la práctica. A pesar de que para ilustrar hemos supuesto en ambos casos  $h=0,5$ , en Argentina, así como en la mayoría de las EPD, el sesgo fuertemente antiexportador de la economía ha llevado a la concentración de esfuerzos en la sustitución. Esto hace que, si bien las oportunidades para aumentar la sustitución mediante subsidios moderados (o una moderada protección equivalente) de ninguna manera son agotadas, indudablemente son menores que las oportunidades de generar divisas subsidiando exportaciones campo en el cual prácticamente todo queda por hacer.

Lo que se impone es actuar pragmáticamente, poniendo como objetivo la consecución de la mayor cantidad de divisas al menor costo posible en términos del subsidio (o de una protección equivalente). La evaluación de este costo no debe limitarse a la situación presente, sino que debe contemplar también una estimación del futuro, teniendo en cuenta la dinámica de las ventajas comparativas industriales.

Gráfico 10



También hay que tener en cuenta como un argumento a favor de la sustitución el hecho de poder contar con el propio mercado como argumentos a favor de la exportación tanto la posibilidad de llegar a escalas mucho más alta como influencia dinamizadora de la competencia en el mercado mundial. En base a todos esos elementos de juicio, debe surgir la mezcla óptima de sustitución y de exportación.<sup>156</sup>

## Capítulo VI

### El abandono de algunos supuestos simplificadorios

Para simplificar el modelo, en el desarrollo anterior habíamos recurrido a algunos supuestos un tanto alejados de la realidad. Vemos qué sucede si reemplazamos dichos supuestos por otros más realistas.

#### 1) La desigualdad entre el coeficiente marginal de importaciones y el coeficiente promedio

La capacidad ociosa que puede existir en una economía rara vez es uniforme, ya que en muchos rubros la oferta suele saturarse antes de que el conjunto de la economía alcance la plena utilización de los recursos. Así, antes de ocuparse a pleno la capacidad de producción de automóviles, puede llegar a su tope la producción de chapa de hierro; antes de agotarse

156 Véase Diamand (1969), Okita y CEPAL.

la capacidad de fabricar artefactos del hogar, pueden aparecer faltantes en la provisión de ciertos materiales plásticos, etc. A pesar de estos cuellos de botella, si en la mayoría de los rubros existe capacidad ociosa, se impone la reactivación. Pero para lograrla se hace necesario importar los faltantes mencionados, con lo cual el coeficiente de importaciones se eleva. Dado que la cantidad de cuellos de botella aumenta rápidamente en las zonas cercanas al pleno empleo, el coeficiente de importaciones crece fuertemente a medida que una economía se reactiva. En otras palabras, cerca del pleno empleo, el coeficiente marginal de importaciones se hace sustancialmente mayor que el coeficiente promedio.

Para ver cómo este cambio del coeficiente repercute en el nivel de actividad y en la inversión, y simplificando el análisis, para lo cual lo limitaremos al caso en que el déficit de divisas se debe al pago de intereses, volvamos a la ecuación (43):

$$1 - ud = \frac{r}{m} \quad (43)$$

Gráfico 11

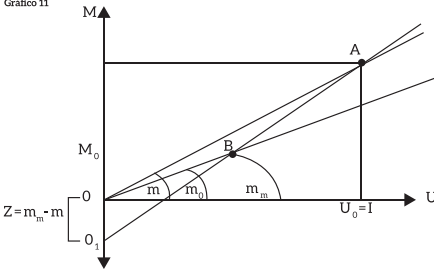
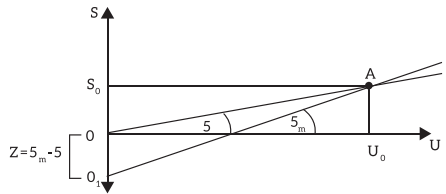


Gráfico 12



Esta nos permite determinar la caída de la producción interna  $1 - ud$  en función del déficit de divisas representado por  $r$ . En el supuesto del coeficiente promedio  $m = 0,1$ , esta producción cae en un equivalente de 10 dólares por cada dólar de divisas faltante. Inversamente, partiendo de una recesión  $ud$  causada por la restricción externa, la economía se reactiva en 10 dólares de producción interna por cada dólar de divisas aportado. Postulemos ahora que el coeficiente marginal es mayor que el promedio. La forma más sencilla de cumplir esta condición es representando la relación entre las importaciones y el ingreso mediante dos funciones lineales, la primera correspondiente al tramo OB del gráfico 11, y la segunda correspondiente al tramo BA. El tramo que nos interesa es el BA y su ecuación es:

$$M = mm u + (m - mm) \quad (67)$$

Siendo  $m$  el coeficiente promedio y  $mm$  el coeficiente marginal de importaciones. Se deduce:

$$1 - ud = \frac{r}{mm} \quad (69)$$

igual a la (43) con la única diferencia de que ahora  $m$  se convierte en  $mm$ . Haciendo el supuesto de que este coeficiente  $mm$  que rige en la zona cercana

al pleno empleo es el doble que  $m$  - o sea  $mm = 0,2$  el poder multiplicador de cada dólar -o sea, la producción interna en dólares que se gana o que se pierde por cada dólar de divisas-baja de 10 a 5.

Veamos qué pasa con la caída de la inversión por insuficiencia de divisas que hasta ahora se deducía a partir de la:

$$id = s - \frac{s}{m} r - r \quad (42)$$

El reemplazo del  $m$  por el  $mm$  lleva a la:

$$id = s - \frac{s}{mm} r - r \quad (70)$$

Es idéntica a la (42), salvo que en lugar de  $m$  ahora figura el  $mm$ .

Hagamos una breve confrontación de la (42) y de la (70) con la realidad argentina para ver la correspondencia que tiene con el modelo. Para ello, tenemos que hacer una corrección.

Sucede que el modelo con el cual hemos operado hasta ahora se refiere al coeficiente  $i$ , relacionado con el producto potencial:

$$i = \frac{Y}{Y_0}$$

Mientras que los datos de la realidad se refieren a  $i'$ , relacionado con el producto corriente, o sea,  $i' = I/Y$

De estas dos expresiones se deduce:

$$id = i'd \frac{Yd}{Y_0} = i'd ud \quad (71)$$

Sustituyendo  $id$  en la (42) y dividiendo por  $ud$

$$i'_d = \frac{s \frac{r}{m} - r}{u_d} \quad (72)$$

Manteniendo los supuestos:

$$s = 0,2; r = 0,03; m = 0,1$$

y recordando que por la (43):

$$ud = 1 - \frac{r}{m} = 0,07$$

$$i_d^1 = \frac{0.2 - 0.2 \frac{0.03}{0.1} - 0.03}{0.7} = 0.157$$

O sea, el modelo muestra una caída de inversión  $i_d$  de 0,2 a 0,157 significativamente menor que la caída de la  $i_d$  desde 0,2 a 0,12 que se opera en la realidad argentina. La discrepancia aumenta aún más si incorporamos el cambio de  $m$  por  $mm$ , llegando así a:

$$i_d^1 = \frac{s - \frac{sr}{m_m} - r}{u_d} \quad (73)$$

En este caso y con los supuestos anteriores, por la (43), la utilización de la capacidad productiva  $u_d$  en vez de ser de 0,7 sería  $u_d = 0,85$  y la  $i_d$  sería:

$$i_d^1 = \frac{0.2 - 0.2 \frac{0.03}{0.2} - 0.03}{0.85} = 0.165$$

El hecho de que la caída de la inversión en el modelo es mucho menor que la que se produce en la vida real obliga a revisar algunos otros supuestos simplificadorios que habíamos adoptado concretamente en los relativos al coeficiente ahorro.

## 2) Coeficiente marginal de ahorro mayor que el promedio y la fuga de capitales al exterior

Hasta ahora no hemos cuestionado la hipótesis de que el coeficiente promedio de ahorro es igual al coeficiente marginal, lo que equivale a suponer que el ahorro se expresa en función del producto como:

$$S = sY$$

Tomando la forma de la recta OA del gráfico 12 que pasa por el origen de las coordenadas. Por otra parte, tampoco dimos mucha importancia a la fuga de capitales y a sus efectos. Veremos que las discrepancias de las magnitudes de inversión deducidas de nuestro modelo y las observadas en la realidad se reducen mucho si revisan esos aspectos del análisis, adoptando dos supuestos complementarios.

El primero es que en el mundo real el coeficiente marginal de ahorro supera sustancialmente al coeficiente promedio, con lo cual las caídas del producto afectan más que proporcionalmente la magnitud del ahorro y por ello también a la inversión. El segundo supuesto sería que, independientemente de la caída de ahorro que sobreviene cuando el producto cae, una parte creciente de este ahorro se fuga al exterior y no se traduce en una inversión en el país.

El coeficiente marginal de ahorro mayor que el promedio: La forma más simple de

satisfacer la condición de un coeficiente de ahorro mayor que el promedio es expresando el ahorro como una función lineal del producto:  $S = s_m u - Z$  (74). Independientemente del hecho de que hace falta revisar el modelo a fin de acercar las caídas de inversión que arroja a las caídas observadas en el mundo real, hay razones de sentido común, recogidas por los textos de economía, para suponer que la función (74) está mucho más cerca de la realidad que la relación proporcional  $S = s u$ , especialmente tratándose de procesos de ajuste recesivo.

En primer lugar, frente a la caída del ingreso global, disminuyen las utilidades de las empresas y su capacidad de ahorro baja fuertemente. En segundo lugar, los consumidores tienden a conservar su consumo histórico a costa del ahorro. En tercer lugar, la tendencia anterior se ve reforzada por la existencia de la capacidad ociosa, la que quita sentido económico a las nuevas inversiones. En cuarto lugar, estas últimas terminan por verse definitivamente desalentadas por las altas tasas de interés reales.

Por último, en quinto lugar, tiene un gran peso en este aspecto, por lo menos en Argentina, la virtual ausencia de un mercado de capitales. Debido a ella, el segmento de la sociedad que acumula ahorros, cuando no encuentra incentivos para invertir productivamente en actividades que controla, tampoco encuentra mecanismos para financiar las inversiones productivas hechas por otros. Como contraste, existen muchos mecanismos para que este ahorro que no encuentra destino productivo se canalice hacia la financiación de compras a plazo que realiza otro segmento de la sociedad, que de esta manera compensa la pérdida de su propia capacidad de consumo.

Todo esto crea razones de peso para volcar un aporte creciente de ahorro potencialmente disponible a aquellos consumos que no se hubieran producido de existir mayores incentivos a la inversión y mejores mecanismos institucionales de movilización de capitales. El resultado final es la frustración de una capacidad de inversión productiva, potencialmente disponible.<sup>157</sup>

En vista de todo lo anterior postulamos la validez de la (74) en su forma definitiva:

$$S = s_m u + s - s_m \quad (75)$$

representada en el gráfico 12, donde  $s$  es el coeficiente promedio ahorro correspondiente al pleno empleo y  $s_m$  es el coeficiente marginal de ahorro. Partiendo de las ecuaciones básicas del modelo e incorporando también los supuestos referentes a la diferencia entre  $m$  y  $m_m$  se llega a:

$$i_d = s - \frac{s_m}{m_m} r - r \quad (76)$$

Es igual a la (42), salvo por la diferencia de que incorpora los valores marginales y promedios de ambos coeficientes.

---

157 La relación causal por la cual las inversiones y el ahorro caen debido a la recesión está explicitada en Conesa, Geller y Tokman, Lascano, Cuello y Sachs.



Manteniendo los supuestos anteriores  $r = 0,03$ ;  $mm = 0,2$ ;  $s = 0,2$ , tomando en cuenta que ahora:

$$ud = 1 - \frac{r}{mm} = 0,85$$

Postulando un coeficiente marginal de ahorro doble que el promedio,  $sm = 2s = 0,4$  y reemplazando en la (76) obtenemos:

$$i'_d = 0,2 - \frac{0,4}{0,2} - 0,03 - 0,03 = 0,11$$

Para expresarlo en términos del coeficiente  $i'$ , referido al producto corriente, tomamos en cuenta la (71) y llegamos a:

$$i'd = \frac{0,11}{0,85} = 0,13$$

mucho más cercano al 0,12 en Argentina que los resultados anteriores, tendiendo a confirmar así nuestra hipótesis referente a la diferencia entre  $s$  y  $sm$ .

Veamos ahora qué sucede cuando incorporamos a este modelo corregido el subsidio  $h$  de una magnitud suficiente para hacer desaparecer la restricción externa. Repitiendo el desarrollo que condujo a la (55) y a la (56) volvemos a llegar a:

$$i1 = s - hr - r \quad (57)$$

Donde  $i1$  es la máxima inversión obtenible con una deuda  $r$  y con un coeficiente de ahorro promedio  $s$  dado. O sea, una vez eliminada la restricción externa, la inversión máxima es igual al ahorro de pleno empleo  $s$ , menos el costo del subsidio  $hr$  necesario para eliminar dicha restricción, menos el pago de los intereses  $r$ .

Manteniendo el supuesto de que para eliminar la restricción externa se necesita  $h = 0,5$

$$i1 = 0,2 - 0,5 \cdot 0,03 - 0,03 = 0,155$$

la misma magnitud que figura en IB2, obtenida en base a los supuestos simplificadorios anteriores a este capítulo.

La expresión general que permite determinar la inversión recuperada gracias al subsidio  $h$  aparece restando el  $id$  obtenido de la (76) de  $i1$  obtenido de la (57):

$$i1 - id = \frac{sm}{mm} r - h r \quad (77)$$

Expresión que con los supuestos adoptados arroja:

$$i1 - i'_d = \frac{0,4}{0,2} - 0,03 - 0,5 \cdot 0,03 = 0,045$$

La ecuación (77) nos permite apreciar las implicancias de los sucesivos cambios de supuestos que hemos ido introduciendo para  $m$  y  $s$ . En primer lugar, muestra que la recuperación de la capacidad de inversión es tanto mayor cuanto menor es el  $mm$ . Por ello el supuesto inicial de  $m = mm = 0.1$  ha sido muy favorable para la tesis sustentada. El cambio que se ha introducido posteriormente por  $m < mm$  debilitó algo esta tesis, pero esta se vio nuevamente reforzada al cambiar el supuesto  $sm = s$  por  $sm > s$ .

La (77) nos muestra en definitiva que con  $r$  y  $h$  dados la magnitud del efecto recuperatorio de inversión depende en forma directa del cociente  $sm/mm$ .

Fuga de capitales: Hasta ahora hemos postulado tácitamente que todo el ahorro generado por la sociedad queda disponible para la inversión en el país. Este también es un supuesto poco realista ya que, tratándose de una EPD como la Argentina, una proporción importante del ahorro tiende a fugarse al exterior.

El análisis del fenómeno se complica por tratarse en la mayoría de los casos de operaciones clandestinas, no captadas por las estadísticas o captadas nada más que en parte. Veamos, por ejemplo, qué sucede cuando la fuga se efectúa a través del mercado paralelo de divisas. Supongamos que partimos de un cierto equilibrio entre la oferta y la demanda. Por alguna razón comienza a subir la cantidad de divisas demandada por un segmento de ahorristas para ser transferidas al exterior y el precio del dólar aumenta. Esto hace que la oferta se eleve hasta restablecer el equilibrio a una nueva cotización para el dólar.

Si el aumento se originó en la venta que realizan otros ahorristas, lo único que sucede es una transferencia de tenencia de divisas de un segmento de la sociedad a otro, y en términos netos no existe ninguna fuga de capital. Sin embargo, lo más frecuente es que el equilibrio se logre mediante la alteración del volumen de algunas operaciones reales, típicamente gracias al aumento de las exportaciones clandestinas o subfacturadas que alimentan el mercado paralelo o gracias a una mayor afluencia de turismo del exterior, alentado por el abaratamiento de los precios internos en términos de dólares. En este caso las divisas remitidas al exterior constituyen una contraparte de una actividad productiva o proveedora de servicios. Dado que sus frutos ni se consumen ni se invierten localmente, existe una merma de recursos reales disponibles potencialmente para la inversión, o sea, una verdadera fuga de capital. Sin embargo, dado que la compra y la venta de divisas no quedan registradas, esta fuga no aparece reflejada en las estadísticas.

Si tampoco lo están la producción o la prestación de servicios que proveyeron las divisas transferidas, la transacción en su totalidad escapa a las cuentas nacionales. Pero si esta actividad queda registrada como una parte del producto bruto, dado que no aparece ni como inversión ni como exportación, se convierte en un residuo, quedando transformada contablemente en un consumo, o sea, traduciéndose en una merma contable del ahorro.

¿A qué motivos obedece la fuga? En general no se hace por vocación sino por ausencia de alternativas más ventajosas. La condición principal para que se opere es una disponibilidad de capitales que no encuentran oportunidades para su inversión

productiva en el país en condiciones de mayor rentabilidad que las que se pueden obtener mediante colocaciones financieras en el exterior. Esto significa que, a igualdad de todo lo demás, la fuga debería aumentar cuando la economía entra en recesión y aparece o se incrementa la capacidad productiva ociosa. Inversamente, también a igualdad de todo lo demás, la reactivación, al recrear condiciones favorables para la inversión, debería traducirse automáticamente en una disminución de la fuga de capitales o en un efecto equivalente de aumento de repatriación de los capitales que se habían fugado con anterioridad.

Desafortunadamente, no es cierto que “todo lo demás queda igual”, ya que para provocar la reactivación son necesarias una mayor liquidez y menores tasas de interés locales. Estos fenómenos, a su vez, actúan desalentando el ingreso de capitales de corto plazo y promoviendo su fuga. Aparecen así dos efectos opuestos de un aumento de liquidez y de la reactivación: el primero es una mayor reinversión del propio ahorro y una mayor afluencia de capitales de riesgo del exterior. El segundo es el mayor aliento a la fuga de capitales a corto plazo y el desaliento a su ingreso.

El resultado neto dependerá de cuál de los dos efectos predomine, y esto dependerá a su vez de los demás condicionantes del comportamiento de los ahorristas y de los inversores, en especial del riesgo percibido y de las expectativas referentes al tipo de cambio. Cuanto menores y más previsibles sean las devaluaciones esperadas en el futuro, tanto mayor será, a una cierta tasa de interés nominal dada, la propensión del capital financiero a afluir al mercado local y a quedarse en él. En cambio, de existir temores de una brusca devaluación, no habrá tasas de interés suficientemente altas para neutralizar el crecimiento de la demanda de divisas.

Las previsiones referentes al tipo de cambio a su vez dependen en gran medida de las políticas gubernamentales. Sucede que, para atraer los capitales financieros, los gobiernos a menudo inducen expectativas cambiarias favorables mediante un programado y preanunciado atraso cambiario. Sin embargo, esta técnica tiene un alto costo ya que, tal como sucede inevitablemente, cuando dicho atraso cambiario supera una cierta magnitud crítica, hace inminente una devaluación. Las expectativas se invierten, los intereses suben violentamente, y el pánico es de tal magnitud que el aumento de liquidez y la reactivación se hacen imposibles.

Por el contrario, con un manejo cambiario sensato, que renuncie a las ventajas ilusorias momentáneas del atraso cambiario y que hagan evolucionar el tipo de cambio financiero –sea este oficial y libre o paralelo– a la par de la inflación, la tendencia a la fuga de capitales financieros a corto plazo a causa de una mayor liquidez se atenuaría mucho, permitiendo que predomine el efecto de atracción de capitales de riesgo originado en la reactivación y en el crecimiento.

Es de notar que, aun de persistir un cierto grado de incertidumbre cambiaria, esta afecta mucho más a las inversiones de riesgo que a las financieras, ya que las primeras, al estar respaldadas por bienes físicos, están mejor protegidas contra los peligros de las devaluaciones.

Por último, el efecto de desaliento a la fuga se vería reforzado además por

un diseño de la política impositiva inspirado en el propósito de favorecer la inversión productiva.

De todo lo anterior se deduce que una reactivación, respaldada en un deliberado refuerzo del sector externo, en el marco de una política cambiaria previsible a corto y a largo plazo, posibilitada por una mayor disponibilidad de divisas y finalmente el agregado de algunas reformas institucionales, se traducirían en una disminución neta de la fuga de capitales y en su canalización hacia las inversiones en el país.

Esto significa, a su vez, que tomando ciertas precauciones se puede conseguir que aparezca un círculo virtuoso, por el cual la solución del problema de divisas a través de una deliberada política comercial se vea reforzada por una inversión favorable del flujo de capitales.

### **3) Ruptura del círculo vicioso de restricciones monetarias que traba la sustitución de importaciones y las exportaciones**

El análisis de las políticas de estímulo a las exportaciones y a la sustitución de importaciones se basó hasta ahora en la premisa de que, para conseguir los objetivos señalados, es necesario apelar a mayores subsidios o a una mayor protección. Esto no es necesariamente cierto. En algunos casos basta cambiar el sentido de la política gubernamental. Así, por ejemplo, en materia de compras estatales se requiere y puede ser suficiente una firme decisión del gobierno de canalizar dicho poder de compra hacia el mercado interno, haciendo un deliberado esfuerzo de planear por adelantado las adquisiciones; de proyectar las obras optando en lo posible por alternativas técnicas disponibles en el país; de subdividir los “paquetes” tecnológicos, evitando compras “llaves en mano”, etc. Este esfuerzo, que se hace en algunos países, en otros, como en Argentina, es muy deficiente y esporádico. Un ataque global y explícito sobre el sector externo tendría el efecto de poner de relieve el carácter prioritario de las divisas, aclarando las ideas, reorientando las prioridades e induciendo decisiones apropiadas en la materia.

Pero, entre los estímulos que no requieren del aumento de subsidios ni la protección, el más importante sería el que se obtendría en virtud de cortar un grave problema adicional que podríamos llamar “el círculo vicioso de la restricción monetaria”. El problema se origina en el papel “perverso” que desempeñan las restricciones presupuestarias y crediticias, utilizadas como instrumentos de ajuste de balance de pagos. Dichas restricciones llevan a la dificultad de financiar las actividades productivas y a menudo a la aplicación de tasas de interés reales positivas de inusitada magnitud, problemas que, por sí solos, se convierten en un poderoso obstáculo tanto a la sustitución como a la exportación. Así, por ejemplo, en materia de compras estatales, se da que los gobiernos no tengan fondos para comprar y los particulares no dispongan de crédito para financiarlas. Por ello la selección de proveedores, y frecuentemente incluso la selección de las obras estatales, se hacen en función de la disponibilidad de financiación, y esta se obtiene recurriendo a los proveedores del exterior.

Aparece así el círculo vicioso citado. El déficit del sector externo impulsa al ajuste basado en la restricción monetaria, y este ajuste, al quitar posibilidades de financiamiento a las actividades productivas locales, canaliza las compras al exterior. Se agrava así cada vez más la tendencia al déficit comercial, obligando a reforzar el ajuste y agravando la restricción crediticia.

Un círculo vicioso idéntico aparece en las exportaciones, tanto primarias como las industriales, por la insuficiencia de capital de trabajo y la incidencia de los altísimos costos financieros en las respectivas actividades productivas.

El alivio en el sector externo, logrado mediante la estrategia propuesta, al reabrir el camino hacia la expansión crediticia, tendría la virtud adicional de revertir este círculo vicioso y potenciaría así los logros obtenidos.

#### 4) Conclusiones

En los capítulos anteriores hemos mostrado que la merma de las inversiones y la detención del crecimiento en los países de una elevada deuda externa solo en parte se deben al efecto directo de la transferencia de recursos reales en concepto de pago de los intereses, ya que en su mayor parte se originan en el efecto indirecto del ajuste recesivo de balanza de pagos al cual obliga la pérdida de divisas que implica dicho pago.

También hemos mostrado que el nivel de actividad puede recuperarse siempre mediante una política específica tendiente a reforzar la capacidad de generación y ahorro de divisas y que dicha política, aún cuando implique la necesidad de canalizar una parte del ahorro a la promoción de exportaciones y a la sustitución de importaciones, permite recuperar simultáneamente una parte importante de la capacidad de inversión productiva perdida.

Este análisis se ha basado en ciertas premisas un tanto simplificadas. Su acercamiento a la realidad que se efectúa en el presente capítulo en el primer caso, el de la postulación de un coeficiente de importaciones marginal mayor que el promedio, tomada por sí sola, podría debilitar levemente las conclusiones respecto de los alcances del poder recuperador de la capacidad de inversión a través de los estímulos en el sector externo.

Este efecto tiene dos compensaciones. La primera es la deducción, basada en la caída de las inversiones en el mundo real, de que el coeficiente marginal de ahorro es mayor que el promedio, lo que implica un mayor poder recuperatorio de la inversión gracias a la reactivación. El segundo es una fuga de capital por efecto de la recesión y, por lo tanto, reversible mediante una reactivación. Finalmente, el tomar en cuenta la existencia de un círculo vicioso de restricción crediticia en el caso de la sustitución de importaciones y en el caso de las exportaciones, y la posibilidad de eliminarlo, vuelve a reafirmar muy fuertemente la conclusión respecto de la capacidad de recuperación de una gran parte de la inversión a través de una adecuada política de refuerzo del sector externo.

## Capítulo VII

### Política recesiva antiinflacionaria

El análisis hecho hasta ahora se refirió a un ajuste recesivo causado por la limitación por divisas. Sin embargo, esta no es la única causa de políticas monetarias restrictivas, ya que los gobiernos también recurren a estas políticas como un medio para detener la inflación. Aunque se trata de una motivación distinta, el procedimiento guarda una estrecha relación con la situación del sector externo. La naturaleza de esta relación depende del tipo de inflación que se pretende combatir.

#### 1. Inflación de demanda

La inflación de demanda corresponde a la situación a la que se hizo referencia en el capítulo II-1, gráfico 1, representada aquí en el gráfico 13a. A causa de una excesiva cantidad de medios de pago, el punto de funcionamiento de la economía se desplazó a Z, a la derecha de la frontera AB que marca la plena utilización de la capacidad productiva.

Gráfico 13a

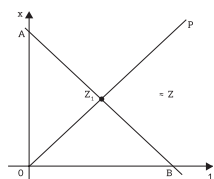


Gráfico 13b

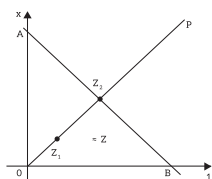


Gráfico 13c

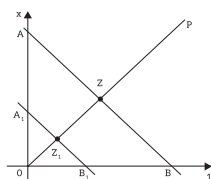
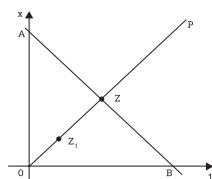


Gráfico 13d



Dicho punto Z se caracteriza por una demanda que excede la capacidad de oferta del sistema productivo en general. Por ello, no es viable y puede darse en la realidad únicamente mientras existen stocks acumulados de bienes. A medida que estos se agotan, los precios suben, la inversión  $i$  cae en términos reales, y el punto de funcionamiento Z vuelve hasta Z1, situado sobre la línea AB.

Para evitar la repetición del proceso, se hace necesaria una política monetaria más restrictiva que la que regía anteriormente. De ninguna manera se requiere una política recesiva, la que implicaría el descenso del nivel de actividad por debajo del límite de capacidad productiva AB. Se trata, en cambio, de una política capaz de estabilizar la demanda a nivel de pleno empleo AB, impidiendo excesos que la llevarían a sobrepasar este límite. En otras palabras, en este tipo de situaciones es legítimo hablar de un “recalentamiento” de la economía y de la necesidad de “enfriarla”.

#### 2. Inflación cambiaria

El segundo caso ya se vio en el capítulo II, gráfico 4, y aquí está esquematizado por el gráfico 13b. El punto Z está ahora a la izquierda de la recta AB, o sea, dentro de las posibilidades productivas globales de la economía, pero a la derecha de OP, en un

punto no viable por la insuficiencia de divisas. El funcionamiento en este punto se puede mantener únicamente mientras existan reservas internacionales. Una vez que estas se agotan, sobreviene una obligada devaluación. Se elevan los precios de los bienes comerciables internacionalmente, con lo cual, por el efecto precio, debería producirse un incremento de las exportaciones y de la sustitución de importaciones, que lleve el punto de funcionamiento desde el Z hasta el Z2, sobre la recta AB.

Pero, debido a las inelasticidades señaladas en el capítulo II, este desplazamiento no se produce ni en la magnitud ni con la velocidad requeridas. Por ello, para obtener efectos muy modestos en términos del restablecimiento del equilibrio externo, se necesitan devaluaciones muy intensas, las que a su vez alteran fuertemente la distribución de ingresos y dan lugar a una puja inflacionaria mediante la cual los sectores afectados procuran reconquistar su nivel anterior de ingresos.

Tanto para reforzar la acción equilibrante sobre el sector externo como para reprimir la puja, se recurre a la política monetaria restrictiva. Esta vez el objetivo es claramente recesivo. No consiste en evitar que el Z sobrepase el límite de la capacidad productiva AB, tal como sucedía en la inflación de demanda, sino en impedir que sobrepase el límite de divisas OP. Quiere decir que en este caso se procede deliberadamente a mantener una situación recesiva, y cuando se habla de una economía “recalentada” y de la necesidad de “enfriarla” la expresión es legítima únicamente si se aclara que el “recalentamiento” al que se alude se produce con respecto a la disponibilidad de divisas y no con respecto a la capacidad productiva.

Todo lo anterior significa que el procedimiento alternativo de enfrentar la inflación cambiaria por métodos que no involucran efectos redistributivos fuertes ni caídas de nivel de actividad debe lograrse con medidas más directas de estímulo a las exportaciones y a la sustitución, por las que se estuvo abogando en este trabajo.

O sea, medidas diseñadas para superar la restricción externa y para poder crecer constituyen al mismo tiempo una apropiada herramienta para evitar las maxidevaluaciones, y de este modo cumplen también la función de instrumentos de estabilización frente a la inflación cambiaria.

### **3. Inflación estructural o “cuello de botella”**

Un tercer tipo de inflación se produce cuando aparecen estrangulamientos o cuellos de botella en la capacidad productiva interna. La situación está representada en el gráfico 13c. En este caso la recta AB marca el límite de la capacidad productiva, que se supone uniforme en la mayor parte de los rubros. En cambio la A1B1 marca otro límite que aparece antes, determinado por algunos cuellos de botella en los que la oferta se satura antes de llegar al pleno empleo. Si los faltantes no quedan compensados mediante importaciones, sea por falta de divisas o por otros motivos, la presencia de estos cuellos de botella hace que el funcionamiento en un punto como el Z situado sobre AB, que en principio no debería ser inflacionario, lo sea debido al desbalance entre la demanda y la oferta específica faltante en algunos rubros. Este desbalance lleva al aumento del precio

del producto escaso, el que se propaga por vía de los costos al resto del sistema económico.

Un camino posible para frenar este tipo de inflación estructural es una restricción monetaria, que lleve el punto de funcionamiento desde Z hasta Z1 sobre la A1B1. O sea, aquí nuevamente se trata de un procedimiento recesivo que involucra la disminución de la demanda por debajo de la capacidad productiva.

El método alternativo no recesivo de combatir este tipo de inflación es importar el producto escaso. Pero este método es viable únicamente si existe un superávit de divisas para pagar por estas importaciones. De modo que en este caso, nuevamente, una política de promoción de exportaciones y de sustitución de importaciones, como la delineada en este trabajo, al proveer las divisas necesarias constituye al mismo tiempo una herramienta antiinflacionaria no recesiva.

#### 4. Inflación de costos

El cuarto tipo de inflación al que se suele enfrentar con la restricción monetaria es la inflación de costos. La situación aparece representada en el gráfico 13d. En este caso el punto Z se encuadra tanto dentro del límite de capacidad productiva como del límite de divisas. No obstante, puede existir un proceso inflacionario derivado de una puja por los ingresos.

Este proceso puede desencadenarse como una secuela de alguno de los tres tipos de inflación descriptos antes. En particular con mayor frecuencia sobreviene después de inflaciones cambiarias. La caída global del producto y la redistribución regresiva de ingresos que traen estas inflaciones provocan una doble pérdida de ingresos –por una menor producción y por un diferente reparto– a grandes sectores de la población, los que emprenden una lucha por la reconquista de estos ingresos.

La restricción monetaria hace que el temor a la desocupación debilite a los asalariados y el temor a la acumulación de stocks debilite a las empresas, atenuando estas presiones. Pero, para ejercer este efecto, la restricción debe ser francamente recesiva y llevar el punto de funcionamiento desde Z a un Z1, suficientemente alejado del pleno empleo.

Sin embargo, el procedimiento nunca constituye una cura de la inflación de costos sino a lo sumo un paliativo momentáneo. Las tensiones distributivas no desaparecen, sino que quedan reprimidas, y basta una leve reactivación para desencadenarlas nuevamente y con ellas todo el proceso.

De manera que las condiciones necesarias para abatir una inflación provocada por la puja por los ingresos con métodos no recesivos son, nuevamente:

- a) El sector externo en equilibrio que evite inflaciones cambiarias.
- b) Ausencia de cuellos de botella productivos o, si estos existen, disponibilidad adicional de divisas para importar los faltantes.
- c) Una política monetaria que, aunque suficientemente expansiva para mantener el punto Z sobre la recta AB, no debe llevar a excesos de demanda con respecto a la capacidad productiva, pasándose a la derecha de AB.



Lo anterior no quiere decir que estas condiciones sean suficientes. Una vez desencadenada la puja por el ingreso, la inflación adquiere un componente inercial, y para frenarla hace falta, además, una deliberada política de ingresos. A su vez esta política de ingresos tiene posibilidades de éxito únicamente en la medida en que pueda crear horizontes de expansión y de crecimiento, que justifiquen una postergación de pretensiones sectoriales en pos de un futuro mejor. Esto, nuevamente, exige la superación de la limitación por divisas.

Por todo lo anterior, la adopción de instrumentos capaces de restablecer el equilibrio externo sin los efectos recesivos y redistributivos que caracterizan a los tradicionales ajustes devaluatorios no solo conduce a la eliminación de la restricción externa y al crecimiento, sino que también, indirectamente, forma parte de una genuina política antiinflacionaria de largo aliento.



Ministerio de Economía  
Argentina

**MB**  
MANUEL  
BELGRANO  
EDICIONES

