

mario José testa  
1963

EL PROBLEMA DEL DESARROLLO DE LA ECONOMIA

ARGENTINA

DESARROLLO ECONÓMICO

CURSO: FINANCIAMIENTO

PROF: JORGE ~~TREVINO~~  
AHUMADA

SOLO PARA DISTRIBUCION INTERNA

## EL PROBLEMA DEL DESARROLLO DE LA ECONOMIA ARGENTINA

### INTRODUCCION

La producción de bienes y servicios de la Argentina, medida por el producto bruto interno, creció durante la última década a un ritmo inferior al de la población. Como consecuencia de esa disparidad, el habitante argentino no dispone en término medio de una cuantía de bienes y servicios ligeramente menor que la que tenía diez años atrás.

El estancamiento de la economía argentina se ha registrado en un período en que el mundo entero vive un proceso de expansión económica casi sin precedentes. Durante la misma década el producto por habitante de los Estados Unidos aumentó 2.2 por ciento anual y en América Latina -excluida la Argentina- creció 3.0 por ciento por año. Por lo tanto, la razón de la falta de crecimiento del país no debe buscarse fuera de sus fronteras ni en acontecimientos circunstanciales. En los males que aquejan a esa economía hay algo de mayor trascendencia y descubrirlo ha sido la meta principal del informe El Desarrollo económico de la Argentina publicado por la Secretaría.<sup>1</sup>

El problema argentino básico es de desequilibrio estructural: en el caso de algunos productos o grupos de productos, la demanda existente excede a la capacidad para abastecerla, y la magnitud del desequilibrio es tan grande que no cabe corregirlo mediante el simple expediente de modificar los precios relativos. La importancia de este asunto requiere una breve explicación.

<sup>1/</sup> Véase E/CN.12/429 y E/CN.12/429 Ad.1 a 4 en la versión mimeografiada. La versión impresa constará de tres volúmenes. El primero de ellos, que contiene la Primera Parte del estudio, está en prensa en los momentos en que aparece este artículo.

Como es bien sabido, a cada nivel de ingreso nacional corresponde una composición distinta de la demanda interna. En general, a un mayor nivel de ingreso corresponde una proporción menor de la demanda de alimentos y productos agropecuarios y mayor de la de productos manufacturados y servicios. En un país sin relaciones comerciales con el exterior, a cada nivel de ingreso la composición de la producción por tipos de bienes tiene que corresponder a la de la demanda, salvo por períodos cortos. En cambio, si hay comercio exterior, la demanda externa de algunos bienes se suma a la interna y si crece rápidamente provoca una transformación de la estructura de la producción interna que no corresponde a la de la demanda interna. En relación con esta última, aquella crece con celeridad en los rubros de exportación y lentamente en otros. La diferencia se satisface exportando los excedentes e importando los déficit. A ello se debe el hecho característico en una economía que crece hacia afuera de que la estructura de la demanda interna no coincide con la de la producción interna. Esta última se asemeja más a la que tendría un país de más bajo nivel de ingreso, pero de economía cerrada.

En consecuencia, un aumento rápido de la demanda de exportaciones, o su radical reducción, coloca a la economía frente a la necesidad de transformar su estructura productiva. Las transformaciones requeridas por una expansión de la demanda de exportaciones son por lo común fáciles de efectuar, sobre todo cuando están respaldadas por el capital y la técnica de países más desarrollados. En cambio, las transformaciones a que obliga una reducción de las exportaciones son de evolución lenta y difícil.

En los últimos 75 años la economía argentina se ha visto enfrentada en tres oportunidades con la necesidad de hacer cambios relativamente grandes en su estructura productiva. En el cuarto final del siglo pasado se inicia una etapa de rápido crecimiento hacia afuera que termina en 1930 con el colapso del mercado internacional de productos primarios. Comienza entonces una segunda etapa que se caracteriza por la reducción y el estancamiento de la demanda externa y que extiende su duración hasta la Segunda Guerra

Mundial. Se pone entonces claramente de manifiesto la necesidad de una nueva reorientación de la economía nacional.

Si bien en las dos oportunidades mencionadas el país logró adaptarse a los cambios experimentados por los factores que condicionaban su desarrollo, después del conflicto mundial no ha conseguido hacerlo. La expresión actual del desequilibrio señalado es bien conocida. La Argentina carece de recursos exteriores para importar los bienes que son indispensables al crecimiento de su economía y cuenta escasamente con los necesarios para importar las materias primas y los productos intermedios que el desarrollo de su industria requiere cada vez más. Por otra parte el estado de los transportes es precario, considerable el déficit de energía y la actividad agropecuaria ha decaído de tal manera que hoy produce 7.6 por ciento menos por habitante que en el período 1930-55.

A pesar de la magnitud de esos desajustes estructurales, la economía argentina tiene capacidad potencial para crecer a un ritmo mucho mayor que en el pasado. Si se realizan las transformaciones necesarias; el producto bruto interno puede aumentar 40 por ciento hacia 1962 y 77 por ciento hacia 1967.<sup>2</sup> A describir la naturaleza de esas transformaciones y su importancia se dedicará parte considerable de las páginas que siguen.

---

2/ Se considera como año base el de 1955. Se ha seguido en general este criterio por ser el que se adoptó en el estudio El Desarrollo económico de la Argentina, op. cit., comenzado en 1956. Como este artículo se basa en dicho informe, se ha juzgado conveniente no modificar ese año base. Adoptar un año más reciente hubiera supuesto rehacer ciertas series estadísticas que aquí se utilizan, y sobre todo no hubieran variado las conclusiones a que se llega en estas páginas.

## 1.- EL DESARROLLO ECONOMICO EN EL PRIMER TERCIO DEL SIGLO

Durante los primeros 30 años del presente siglo, el ritmo de crecimiento del producto bruto interno fue notablemente alto: 4.5 por ciento anual. Por otra parte, debido a la inmigración, la población del país creció a una de las tasas más altas registradas en el mundo durante esa época: 3.3 por ciento por año. Como el aumento demográfico absorbió una parte importante del crecimiento del producto bruto total, el producto por habitante creció a la modesta tasa de 1.2 por ciento al año. El gran aumento del producto total exigió en todo caso un considerable esfuerzo de inversión, que en un país como la Argentina, en que se carecía de una industria nacional que produjera bienes de capital, sólo podía materializarse por dos vías: a) la exportación, que produce los medios financieros para adquirir en el exterior los bienes de capital necesarios, y b) las inversiones y los empréstitos extranjeros. Así ocurrió, en efecto. En esos tres primeros decenios el país destinó a la inversión una proporción igual a 31.6 por ciento de su producto bruto interno, una de las tasas más altas registradas en todo el mundo durante un período tan largo. Las inversiones y los préstamos extranjeros contribuyeron a financiar el 33 por ciento de ese esfuerzo de capitalización. El resto lo pudo financiar el propio país gracias a que un crecimiento promedio anual de 4.5 por ciento de las exportaciones proporcionó las divisas necesarias para ello.

Como se sabe, la mayor parte de las exportaciones argentinas está y ha estado durante todo el curso del siglo- constituida por productos agropecuarios, algunos de los cuales se someten a cierto grado de transformación industrial. En consecuencia, el rápido incremento de esas exportaciones es un índice del intenso crecimiento de la demanda internacional de productos del campo argentino que se registró en ese período. Además, la demanda interna de esos productos crecía también debido al veloz crecimiento demográfico y al aumento del ingreso por habitante. La amplia disponibilidad de tierras de excelente calidad y la oportuna construcción de una red transportes que permitía llevar la producción agropecuaria a los

mercados nacionales y extranjeros completan el cuadro del gran desarrollo de la agricultura en los primeros treinta años del siglo xx.

Esa demanda externa comunicaba también su dinamismo a otras actividades nacionales. El comercio, por ejemplo, crecía alentado por ella. Además, con el incentivo de la inmigración y del aumento del ingreso por habitante se hizo posible la creación de grandes centros urbanos y ello favoreció el desarrollo de la manufactura de ciertos artículos de consumo. En efecto, esta actividad, que en el primer quinquenio del siglo contribuía con 13.8 por ciento del producto bruto interno, llegó a constituir 17.7 por ciento en 1925-29. Merced a ese desarrollo, la proporción del consumo interno que se abastecía con importaciones de productos manufacturados terminados no duraderos, bajó de 12.4 por ciento a comienzos del siglo a 9.3 por ciento en 1925-29. No obstante ese desarrollo industrial, es indudable que el proceso de crecimiento registrado en ese período es lo que típicamente se califica de "crecimiento hacia fuera", es decir, de integración con el mercado mundial y de orientación de los esfuerzos productivos de acuerdo con el crecimiento y las fluctuaciones de la demanda que se manifiestan en ese mercado.

## 2.- LA PRIMERA CRISIS ESTRUCTURAL

La orientación de la economía hacia los mercados internacionales aparejó una ruptura de la coincidencia entre la composición de la producción y la de la demanda internas. Al comenzar la depresión mundial en 1929, la producción agropecuaria argentina era notablemente superior a la demanda interna de sus productos, en tanto que la demanda interna de bienes de capital, de bienes de consumo manufacturados y de combustibles excedía en forma notoria la producción nacional de estos bienes. Los saldos se cancelaban, naturalmente, a través del intercambio internacional.

La depresión influyó directamente en las exportaciones y las inversiones extranjeras, que constituían el motor que activaba la economía del país. La capacidad para importar, que alcanzó en 1925-29 un promedio anual

de alrededor de 1.600 millones de dólares,<sup>3</sup> bajó en el quinquenio siguiente a 744 millones y la capacidad de compra de las exportaciones se redujo de 1.982 millones a 1.214 millones de dólares. Por su parte, la afluencia neta de capitales extranjeros descendió de 199 millones a 120 millones.

La reducción de la capacidad para importar es la característica de la segunda etapa del desarrollo argentino, pues excepción hecha de un corto período entre 1937 y 1939, no vuelve a recuperar los niveles que registró antes de la crisis. Como la población sigue creciendo, aunque a un ritmo mucho más moderado que antes, la capacidad para importar por habitante se reduce con mayor fuerza todavía.

Como consecuencia de ello, se registró una violenta caída de la demanda interna global. Si entonces se hubiera dejado actuar libremente a las fuerzas del mercado, sin intentar en modo alguno compensar sus efectos, el ingreso interno se habría reducido hasta que la demanda de importaciones se equiparase con la disponibilidad de divisas. Con ese proceso se habría modificado la estructura de la demanda, disminuyendo con mayor violencia la de bienes de capital, de bienes duraderos de consumo y de otros bienes manufacturados, la mayoría de los cuales obtenía en aquellos tiempos la economía argentina mediante intercambio con el exterior. Se habría conseguido un equilibrio entre demanda y disponibilidad en todos los bienes que se importaban en proporciones importantes; pero en los que se exportaban, se habría agrandado la brecha entre demanda interna y capacidad de oferta.

El precio de esa política, que efectivamente han adoptado algunos países latinoamericanos en análogas circunstancias, habría sido el estancamiento económico, la reducción del nivel de vida de toda la población y posiblemente la desocupación durante un largo período de una porción significativa de la fuerza de trabajo.

<sup>3/</sup> Con poder adquisitivo de 1950. Debe tomarse nota de que -salvo indicación en contrario- todos los valores monetarios, tanto en pesos nacionales como en dólares, están expresados siempre con el poder de compra de aquel año.

La Argentina escogió otro camino: trató de mantener la demanda interna al nivel más alto posible dadas las circunstancias; pero al proceder así mantuvo una estructura de demanda que en muchos rubros excedía a la capacidad interna de producción y a la disponibilidad de divisas. Se dedicó entonces a desarrollar la producción de los rubros en que el desequilibrio era más notable, es decir, a sustituir importaciones. Al mismo tiempo complementaba esa política de una restricción discriminada de la demanda de importaciones, elevando aranceles, devaluando más el tipo de cambio para algunas mercaderías que para otras, imponiendo restricciones cuantitativas y, en fin, recurriendo a todos los procedimientos que se aconseja emplear en tales casos.

La tarea de reorientación de los recursos productivos argentinos, de por sí bastante difícil, se vio facilitada por varias circunstancias. En primer lugar, una parte importante de las divisas se dedicaba a la importación de bienes de consumo no duraderos o semiduraderos que podían ser producidos en el país a costos razonables. La importación de esos bienes, que en 1925-29 correspondía al 9.3 por ciento del consumo total de bienes y servicios, redujo su importancia a sólo 2.4 por ciento en 1940-44. La paulatina sustitución de esas importaciones fue dejando el margen necesario de divisas para importar los bienes de capital, las materias primas y los combustibles que requería la economía argentina para operar normalmente y para expandir su capacidad productiva.

En segundo lugar, en el período anterior se habían efectuado grandes inversiones de capital social básico -sobre todo en transporte- que permitieron expandir la producción de otros bienes sin tener que hacer nuevas inversiones en aquellos campos. Por último, la tasa de ahorro interno era relativamente alta y, aunque se redujo durante los años treinta, permitió el desarrollo de los sectores no agrícolas aminorando las inversiones en la agricultura, el comercio y los transportes y la transferencia de los ahorros respectivos hacia la manufactura.

Como reflejo de la política adoptada, el producto bruto interno logró mantenerse a niveles bastante altos aun en los peores años de la depresión e incluso pudo aumentar en los siguientes. Sin embargo, como el aumento fue menor que el de la población, sólo en 1944 se logró recuperar el producto por habitante registrado en 1929.

No es de extrañar que los hechos ocurrieran en la forma descrita, en vista de lo que sucedía con la demanda de productos agropecuarios. Antes de la crisis el sector agropecuario constituía un tercio de la actividad económica del país; y cerca de la mitad de su producción se vendía al exterior. Estancada la demanda externa de sus productos, quedaba sólo el crecimiento de la demanda interna como fuente de estímulo para el desarrollo del sector. Esa demanda creció en alguna medida a consecuencia del aumento de la población, pero los estímulos de ese origen no podían ser grandes y eran desde luego insuficientes para reemplazar el efecto dinámico que antes provenía de los países importadores. En efecto, el consumo interno de productos agropecuarios creció en 58 por ciento entre 1925-29 y 1940-44.<sup>4</sup> Como la demanda externa, reflejada en las exportaciones, bajó en 33.6 por ciento, el incremento de 34 por ciento que experimentó la producción agropecuaria fue más que suficiente para satisfacer tanto la mayor demanda interna como la menor demanda internacional. Puede afirmarse así que las condiciones de la demanda no permitieron desde la crisis hasta el fin de la Segunda Guerra Mundial que creciera el producto por habitante de un sector que al comienzo del período contribuía con un tercio del producto total del país.

Vista la limitación que se oponía al crecimiento de un sector tan importante, resulta claro que era materialmente imposible que el producto total por habitante aumentara de un modo significativo. Por ejemplo, para que el producto total por habitante hubiera crecido en 2 por ciento al año

<sup>4/</sup> Esta cifra se basa en una estimación del consumo efectivo, a diferencia del aparente, que creció mucho más, debido a que incluye la destrucción de excedentes realizada durante la guerra.

en momentos en que la producción agrícola no se desarrollaba, las actividades no agrícolas habrían tenido que multiplicarse por 2.3 veces en el breve plazo de 16 años, 4 de los cuales fueron de guerra, es decir, de serias limitaciones en cuanto a abastecimiento de bienes de capital. Si a esto se agrega que los servicios -especialmente el comercio- estaban bastante desarrollados al comienzo del período, es evidente que la magnitud de la reorientación de la economía impuesta por la gran depresión no dejaba lugar a un proceso de crecimiento del producto por habitante que pudiera considerarse satisfactorio. Mantener la situación anterior a la crisis era lo más que podía esperarse.

### 3.- LA SEGUNDA CRISIS ESTRUCTURAL

Puede señalarse a 1945 como el año en que se inicia una tercera etapa de la vida económica argentina durante el presente siglo. Se ha elegido ese año más bien con propósitos analíticos, porque salvo la terminación de la guerra mundial, no se registra en esta etapa, como en la anterior, un acontecimiento o grupo de acontecimientos que sirvan de hito inconfundible.

Al terminar la guerra, el país se encuentra en condiciones muy diferentes que al comienzo de la gran depresión. Su población ha aumentado casi 40 por ciento, su producto bruto total también es 40 por ciento mayor, y su producción industrial es 65 por ciento más alta. Por otra parte, como consecuencia del señalado incremento de la actividad interna, aumentaron mucho las necesidades de divisas para mantener a la economía en funcionamiento normal, y ello refleja a su vez necesidades de importación de materias primas, combustibles y de bienes de capital a fin de reponer los equipos que se iban destruyendo. Al mismo tiempo, la relación entre las exportaciones y el producto global de la economía mermó de 24 a 13 por ciento, dejando a la Argentina con un saldo muy pequeño de divisas para financiar la importación de los bienes de capital que se requerían para conseguir un incremento significativo del producto por habitante, a dife

renencia de los que eran necesarios para mantener el nivel de actividad. El país se encontraba ya en la situación de una gran empresa que dispone de capital circulante, pero carece de recursos para expandirse.

A las condiciones anteriores se sumaron por lo menos otros cuatro elementos. En primer lugar, el proceso de sustitución de importaciones de bienes terminados de consumo registrado en el período anterior casi eliminó la posibilidad de liberar divisas adicionales por este camino. En segundo lugar, no se registraba ya capacidad ociosa en los transportes como al comienzo de los años treinta; por el contrario, el largo período transcurrido sin hacer reposiciones adecuadas tornaba indispensable dedicar gruesas sumas a su capitalización. En tercer lugar, hacia el comienzo de los años veinte la agricultura pampeana había alcanzado el límite de su crecimiento por la vía de la incorporación de nuevas tierras. Si bien esta limitación no había sido importante de 1930 a 1944, en virtud del lento crecimiento de la demanda, hay que tener en cuenta que esa demanda se reactiva a partir de 1945 y se hacen evidentes las dificultades con que tropieza la oferta. Para que la agricultura argentina recuperara su vigor de antes habría sido preciso modificar los métodos de producción y transformar las formas típicas de organización. Finalmente, el propio desarrollo industrial y del transporte motorizado hicieron aumentar notablemente la demanda de combustibles, sobre todo en lo que toca al petróleo. El afán de mantener bajos los precios de este producto tuvo una doble consecuencia: aceleró el crecimiento de la demanda y redujo las disponibilidades financieras que habrían permitido que la producción interna se expandiera con rapidez mucho mayor. Al no hacerlo así, la presión de la mayor demanda se vertió sobre el balance de pagos.

En las circunstancias mencionadas la Argentina se encontraba ante la necesidad perentoria de un nuevo cambio de rumbo, una reorientación de sus esfuerzos productivos. Para que su producción creciera a un ritmo mayor que el de la población, no podía seguir limitándose a sustituir bienes terminados de consumo, pues este proceso había llegado casi a su cul-

minación y era incapaz de producir un sobrante de divisas por encima de las indispensables para sostener el nivel de actividad que la economía había alcanzado.

Para llevar a cabo esa transformación se podía optar entre dos caminos, que por lo demás no eran antagónicos. Uno de ellos era la expansión de las exportaciones; el otro, la sustitución de importaciones en el campo de los productos intermedios -especialmente los combustibles- y de los propios bienes de capital.

Inmediatamente después de la Segunda Guerra Mundial, y a diferencia de la situación que prevalecía a comienzos de los años treinta, la Argentina se encontraba en condiciones muy favorables para llevar a cabo esa nueva reorientación. En efecto, desde 1946, la relación de precios del intercambio exterior experimentó un notable mejoramiento, y ello, unido a las considerables reservas de divisas acumuladas durante el conflicto, ofreció al país un amplio margen de maniobra para emprender las nuevas tareas de sustitución que eran necesarias a fin de acelerar el desarrollo. Sin embargo, la oportunidad no fue aprovechada. Se utilizaron los recursos disponibles para adquirir en el exterior bienes que no merecían una posición baja dentro de un buen orden de prelación, y para nacionalizar inversiones extranjeras cuyo rendimiento económico era muy inferior al que hubieran podido producir otras inversiones de haberse realizado. La deficiente capitalización de los transportes, de la energía -sobre todo el petróleo- y de las industrias productoras de bienes de capital, proviene de allí en gran parte, tal vez sea la causa del estrangulamiento más agudo de la economía argentina.

La defectuosa distribución de las inversiones ejerció también una influencia desfavorable sobre la distribución de la mano de obra por ocupaciones y sobre la productividad de la mano de obra. Una proporción extraordinariamente alta del incremento de población activa se desvió de los sectores de producción y transporte de bienes y se trasladó a otros que no son directamente productivos. Más aún, dentro de esos mismos sec-

tores de producción y transporte de bienes se registraron también fallas muy graves en la distribución de aquel incremento. La producción agropecuaria experimentó escasez de mano de obra sin que ésta fuese hacia la industria. Efectivamente, en el último decenio la industria absorbió una cantidad relativamente pequeña de mano de obra adicional. La construcción y los transportes ferroviarios fueron los sectores que sobre todo absorbieron proporciones exageradas de mano de obra, con un descenso correlativo de productividad.

Se da así en la economía argentina una discrepancia notable en el movimiento de la productividad. En tanto que la industria aumenta en forma firme y persistente, se debilita en otras ramas de la producción y transporte de bienes, así como en aquellos otros sectores hacia los cuales se desvía anormalmente una parte exagerada del incremento del potencial humano. Todo ello neutraliza las benéficas consecuencias del incremento de la productividad industrial y en los últimos años contribuye a estancar el producto medio por habitante en toda la economía.

En cuanto a la expansión de las exportaciones, también perdió la Argentina una buena oportunidad. Después de la guerra se ampliaron notablemente los mercados mundiales para los productos argentinos de exportación, pero el país no pudo participar en esa expansión; por el contrario, su posición relativa como abastecedor de esos mercados se deterioró. (véase el cuadro 1) Varios factores fueron los causantes de esa situación. En primer lugar, la política de redistribuir el ingreso en favor de la población urbana, manteniendo precios relativos bajos para los productos agrícolas y subsidios directos al consumidor -lo que obligó a adoptar otras medidas para evitar el aumento de los costos monetarios de la producción agrícola, tales como la congelación de los arrendamientos-, hizo poco atractiva la inversión en la agricultura. Esas mismas medidas llevaron a un incremento exagerado del consumo de alimentos y por ende, a la reducción de los saldos exportables. En segundo lugar, el país no prestó atención a la necesidad de transformar los métodos de producción agrícola y reali-

CUADRO 1

PARTICIPACION DE LA ARGENTINA Y ESTADOS UNIDOS EN LAS EXPORTACIONES MUNDIALES DE ALGUNOS PRODUCTOS AGROPECUARIOS EN AÑOS SELECCIONADOS

Período	Total mundial (miles de toneladas)	Argentina		Estados Unidos	
		(Miles de toneladas)	(por ciento)	(Miles de toneladas)	(por cien)
Maíz					
1934-38.....	10.200	6.256.8	61.4	797.7	7
1945-49.....	4.265	1.828.0	42.8	1.661,9	39
1950-54.....	4.890	1.029.0	21.0	2.560,0	52
1955.....	4.800	362.3	7.5	2.752.6	57
1956.....	6.200	1.065.1	17.2	2.976.4	48
Trigo <sup>a</sup>					
1934-38.....	17.300	3.340.5	19.3	1.259.4	7
1945-49.....	23.790	2.079.6	8.7	11.203.5	47
1950-54.....	25.450	2.186.3	8.6	8.982.7	35
1955.....	25.200	3.714,0	14.7	7.390,0	29
1956.....	31.800	2.568.0	8.1	12.669.0	39
Linaza <sup>b</sup>					
1934-38.....	2.282	1.541.5	67.6	1.2	0
1945-49.....	799	243.5	30.5	42.8	5
1950-54.....	1.335	580.2	43.5	253.9	19
Lanas <sup>c</sup>					
1934-38.....	660	77.4	11.7	----	
1945-49.....	794	110.9	14.0	----	
1950-54.....	712	71.3	10.0	----	
Carne <sup>d</sup>					
1934-38.....	1.180 <sup>e</sup>	468.6	39.7	----	
1945-49.....	1.134	396.4	35.0	----	
1950-54.....	939	176.0	18.7	----	

Fuente: Cuadro XXIV del estudio especial "El comercio exterior de productos, agropecuarios latinoamericanos de América Latina 1957. Publicación de las Naciones Unidas. N° de venta 58.II.C.1, p. 287.

a) Incluye las exportaciones de harina de trigo, expresadas en términos de trigo. (b) Incluye el aceite de linaza. (c) Base limpia. (d) Carne de vacuno, carnero, cordero y cerdo (frescas, refrigeradas o congeladas). (e) Total



zó pocas de las tareas de investigación y divulgación que eran indispensables para que aumentara la producción de este importante sector. En tercer lugar, la política de subsidios a la agricultura practicada por los Estados Unidos llevó a ese país a la acumulación de grandes excedentes que comenzaron a descargarse en los mercados internacionales primero a través del Plan Marshall y más tarde por medio de los programas de colocación de excedentes.<sup>5</sup>

A la reducción de los saldos exportables se suma, a partir de 1950, la pérdida de las ganancias obtenidas en años anteriores por los movimientos de la relación de precios del intercambio sobre los cuales se dejó sentir con más fuerza la política de colocación de excedentes de los Estados Unidos. Sin embargo, el producto bruto siguió creciendo y al propio tiempo aumentó la cuantía de divisas necesarias para mantener el nivel de actividad económica: Fueron desapareciendo de ese modo los remanentes de divisas disponibles para la expansión del capital productivo del país y apenas se exportó lo suficiente para importar los productos intermedios, los combustibles y los bienes de capital necesarios para cubrir la reposición.

En las condiciones de estancamiento económico en que se ha debatido la Argentina, los esfuerzos por redistribuir el ingreso en favor de las ciudades, por una parte, y de mantener las inversiones por la otra, tenían que conducir en forma casi inevitable -por su incompatibilidad- a un proceso inflacionario. La redistribución del ingreso en la dirección indicada reducía los saldos exportables y con ello la oferta de bienes de capital. Las medidas destinadas a mantener la inversión, por medio de una generosa política fiscal y monetaria, aumentaban la demanda de bienes importados de capital y

<sup>5/</sup> Si bien esto ha sido indudablemente un factor fundamental suele exagerarse su influencia. Aunque esa política norteamericana jamás se hubiese llevado a la práctica, la Argentina no habría podido aprovechar plenamente los mercados mundiales por falta de producción.

de divisas en general. Pero es comprensible que los esfuerzos por modi  
ficar esta situación encuentren obstáculos políticos.

#### 4.- LA PERSPECTIVAS DE CRECIMIENTO

Este estancamiento económico que sufre el país puede superarse si se adopta y aplica de modo persistente una política económica que permita eliminar los factores que originan el estrangulamiento mencionado. La Argentina cuenta con recursos naturales suficientes para permitir a su población un nivel de vida bastante más elevado que el actual, y ade  
más su población está capacitada para realizar el esfuerzo que supone movilizar esos recursos.

El examen de las condiciones y los problemas de la economía argentin  
ina, ha permitido llegar a la conclusión de que el producto bruto interno puede aumentar 40 por ciento hacia 1962 y 77 por ciento hacia 1967 en comparación con 1955. Estos objetivos de crecimiento represen  
un límite máximo que sería extremadamente difícil transponer, salvo que los factores exteriores que condicionan el desenvolvimiento del país mejoren en forma apreciable. Más aún, alcanzar esas metas supondrá un es  
fuerzo considerable y persistente, sin el cual su realización podría pro  
longarse por un período más o menos dilatado.

Los objetivos de crecimiento mencionados, así como la estimación de las inversiones de capital y otros requisitos necesarios para alcanzar  
los, no implican en modo alguno un pronóstico. Deben considerarse simplemente como puntos de referencia para expresar cuantitativamente las dimensiones del esfuerzo a realizar y para definir con claridad el sentido de la política económica que conviene seguir.

#### 5.- LOS CAMBIOS NECESARIOS EN LA ESTRUCTURA DE LA PRODUCCION

A fin de incrementar con la intensidad señalada el producto por habitante, la Argentina precisa aumentar de modo sustancial el volumen de

inversiones pero en un ambiente de rápido desarrollo no tendrá que aumentar el coeficiente de inversión registrado en los años pasados. En consecuencia, el consumo por habitante puede crecer paralelamente con la inversión. La aceleración del crecimiento puede lograrse con una reorientación de las inversiones destinada a eliminar los estrangulamientos, para lo cual habrá que ordenarlos conforme a un estricto orden de prelación.

El establecimiento de prelación para la inversión debe basarse en el análisis de la función que desempeña cada uno de los sectores productivos en el proceso general de desarrollo. Si crece el producto por habitante, la demanda de los distintos bienes y servicios aumenta a velocidades diferentes, que técnicamente se expresan por la magnitud del coeficiente de elasticidad de la demanda. Por lo tanto, para que no se produzcan desequilibrios sectoriales entre la oferta y la demanda, habrá que destinar una mayor proporción de las inversiones a aquellos sectores en que se prevé que la demanda crecerá con mayor rapidez.

Por otro lado, al crecer la demanda interna de cada producto o grupo de productos crece también la de importaciones, pues parte de la demanda de bienes terminados se satisface a base de importaciones, al tiempo que la producción nacional requiere productos importados, tanto intermedios como de capital, en proporciones distintas en cada caso. Mientras mayor sea la proporción en que crece la demanda de bienes importados como consecuencia del incremento de demanda de los productos de un sector productivo cualquiera, mayores son las presiones sobre el balance de pagos y más grandes las dificultades para desarrollar la economía que provoca ese incremento de demanda. Para evitar esas presiones será necesario que la producción interna crezca en mayor proporción que la demanda, y con ese fin habrá que asignar a las inversiones en ese sector una mayor prelación que la indicada por la elasticidad de la demanda.

Por último, para determinar la prelación de las inversiones debe tenerse en cuenta el déficit de capitalización que puede haberse acumulado anteriormente como resultado de errores de previsión o de errores de la política económica. Este déficit, la elasticidad de la demanda, y la presión que el crecimiento del déficit ejerce sobre las importaciones, son los tres factores más importantes que se han tomado en cuenta para determinar la orientación que conviene dar a los recursos de inversión durante el período que se estudia.

El análisis de los distintos sectores productivos que componen la economía argentina permite clasificarlos en cuatro grupos, según los criterios ya mencionados. El más importante de estos grupos, que aquí se llama grupo de sectores dinámicos, contribuyó en 1955 con 23.4 por ciento del producto bruto, y es aquél por cuyos productos la demanda crecerá con mayor rapidez, lo que acarrearía un gran incremento de la demanda de importaciones en caso de no aplicarse el programa de sustituciones propuesto. El segundo grupo está formado por las actividades agropecuarias, que contribuyen con 17.3 por ciento del producto. El tercero es el que se designa por sectores de crecimiento vegetativo, grupo que representa el 18.1 por ciento del producto. Por último, el cuarto grupo, "otros sectores", incluye el estado, los servicios y la vivienda, y contribuye con 41.2 por ciento del producto.

En el grupo de sectores dinámicos se registran las fallas más serias de acumulación de capital y de orientación de la política económica. Por ello, será necesario concentrar sobre él, mayor esfuerzo en los próximos 10 años. A ese grupo y al sector agropecuario se dedica preferentemente la atención del estudio hecho sobre la economía argentina y sus posibilidades de desarrollo.

El grupo de sectores dinámicos está compuesto por maquinarias, equipo, vehículos y metales; papel cartón, imprenta y publicaciones; productos químicos; cemento y material de construcción; petróleo; electricidad; co

municaciones y otros servicios y transportes. Por su parte, constituyen el tercer grupo --en que se han comprendido las industrias vegetativas-- las demás manufacturas y las actividades mineras.

X La demanda de los bienes que producen las actividades incluidas en el primer grupo tiende a crecer en 1.75 por ciento por cada 1 por ciento de incremento del producto bruto. Además, su coeficiente de importación es muy elevado; 21.5 por ciento en 1955. Este grupo de actividades, que apenas representa el 13.4 por ciento del producto global de la economía, absorbe el 71.9 por ciento de las importaciones. (Véase el cuadro 2.) Es, pues, la zona de la economía argentina más vulnerable a las fluctuaciones y contingencias exteriores y en la que tendrán que cumplirse las más importantes sustituciones de importación.

X La comparación de las necesidades de divisas anotadas en el cuadro 2 con la disponibilidad de divisas de la economía argentina --disponibilidad que se ha estimado mediante un análisis de las perspectivas de mercado para la producción agrícola exportable y los saldos que podrían quedar-- indican que para lograr el ritmo de desarrollo que se postula, es indispensable llevar a cabo un gran esfuerzo de sustitución, esfuerzo cuya magnitud está implícita en la necesidad de rebajar los requisitos unitarios de importación en aquellos sectores en que son más altos.

El examen detallado de cada uno de los sectores productivos más importantes, ha permitido precisar en qué forma habría que modificar la estructura de la producción observada en 1955 para conseguir los niveles de desarrollo propuestos, sin tener que hacer frente a un desequilibrio grave del balance de pagos. Los datos respectivos son los que ofrece el cuadro 3.

Conviene insistir aquí en que las cifras que tendría que alcanzar el valor bruto de la producción por sectores en caso de no efectuarse las sustituciones recomendadas, sólo tienen valor ilustrativo y pretenden mostrar el efecto de los esfuerzos productivos que supone la sustitución de importa-



CUADRO 2

ARGENTINA: COEFICIENTES DE ELASTICIDAD DE LA DEMANDA FINAL Y LAS NECESIDADES DE IMPORTACIONES

Sector	Coeficiente global de elasticidad de la demanda final con respecto al producto	Distribución porcentual según industrias de origen	Importaciones 1955 a
			Coeficiente de elasticidad de la demanda potencial en relación con el producto bruto total (1955-62)
Sectores económicos			
Sectores dinámicos.....	1.75	71.9	2.21
Sectores de menor crecimiento b.	0.82	28.1	0.09

a) Bienes de consumo, productos intermedios por sector de origen y maquinaria y equipo productivo por

b) Comprende construcciones.-



CUADRO 3

ARGENTINA: INCREMENTOS PORCENTUALES DE LA PRODUCCION BRUTA POR SECTORES QUE HABRIA QUE LOGRAR Y LOS QUE SERIAN NECESARIOS SI NO SE SUSTITUYE

Sector	Cambios propuestos		Cambios sin sustitución	
	1962	1967	1962	1967
1. Agropecuacio	30.3	53.0	35.1	56.7
2.-Yacimiento, canteras y minas	98.2	186.7	32.5	68.1
3.-Alimentos, bebidas y tabaco	28.4	48.5	28.1	47.7
4.-Textiles, confecciones y cuero	37.8	65.7	37.3	64.5
5.-Maderas y materiales de construcción	53.2	113.8	42.7	86.4
6.-Papel e imprenta	66.1	126.0	48.4	90.3
7.-Química y caucho	62.5	130.3	46.7	84.3
8.-Combustibles, electricidad y obras sanitarias	62.0	114.2	46.8	82.8
9.-Metales	92.5	176.1	47.2	87.0
10.-Vehiculos y maquinarias	111.3	164.2	77.5	129.4
11.-Construcciones	24.0	74.3	24.0	74.3
12.-Servicios en general	43.2	79.4	40.9	74.6

ciones y en qué sectores es relativamente más indispensable el esfuerzo sustitutivo. En modo alguno deben interpretarse esas cifras como metas realistas, pues representan un déficit de tal magnitud en el balance de pagos, que no serían factibles. En cambio, si se realizan las sustituciones indicadas, son factibles las metas de producción con sustitución.

T Vale la pena detenerse a examinar con cierto detalle los cambios que habrán de hacerse en la estructura de la producción. En el conjunto de las industrias manufactureras -lo mismo dinámicas que vegetativas- la producción tiene que aumentar en 107 por ciento hacia 1967. En cambio, la producción agropecuaria lo haría solamente en 53 por ciento de acuerdo

con las proyecciones que se han elaborado. Por lo tanto, se habría transformado no sólo la estructura industrial del país mediante el desenvolvimiento de esas industrias de mayor complejidad técnica que las industrias vegetativas existentes, sino la estructura de la economía, pues aumentaría la importancia relativa de la industria y disminuiría la de la producción agropecuaria. La participación de ésta en el producto global era de 17 por ciento en 1955 y pasaría a ser de 15 por ciento en 1967, en tanto que la de la industria subiría de 23 a 27 por ciento en el mismo lapso.

Esas transformaciones hacia un más alto grado de industrialización no son el reflejo de una preferencia especial. Se deben a que la demanda interna de artículos industriales crece con mayor intensidad que la de productos agropecuarios, disparidad sólo en parte compensada con el aumento de las exportaciones agropecuarias. Ello sucede tanto en la Argentina como en otros países cuando aumenta el producto por habitante. Se acentuará así la desigualdad de crecimiento entre la producción industrial y la agropecuaria, pues la primera -además de estar sujeta a una demanda más intensa- deberá satisfacer una proporción creciente de esa demanda mediante la sustitución de importaciones.

Es este un aspecto de mucha importancia para comprender la orientación de la política económica, y con frecuencia se discute en la Argentina. Dado un determinado crecimiento de la demanda interna y externa, la relación entre producción agropecuaria y producción industrial no es arbitraria. Hay una estrecha interdependencia entre ellas, así como entre todos los sectores de la economía. La producción industrial no puede desarrollarse independientemente de aquélla. Para decirlo de un modo esquemático, dado un cierto ritmo de crecimiento de las exportaciones, el producto global de la economía sólo podrá crecer a ritmo más elevado si además de otras sustituciones, se sustituye cierta cuantía de importaciones de artículos industriales. De lo contrario, tanto la pro

ducción industrial como el producto global tendrían que ser menores debido al desequilibrio exterior que se registraría.

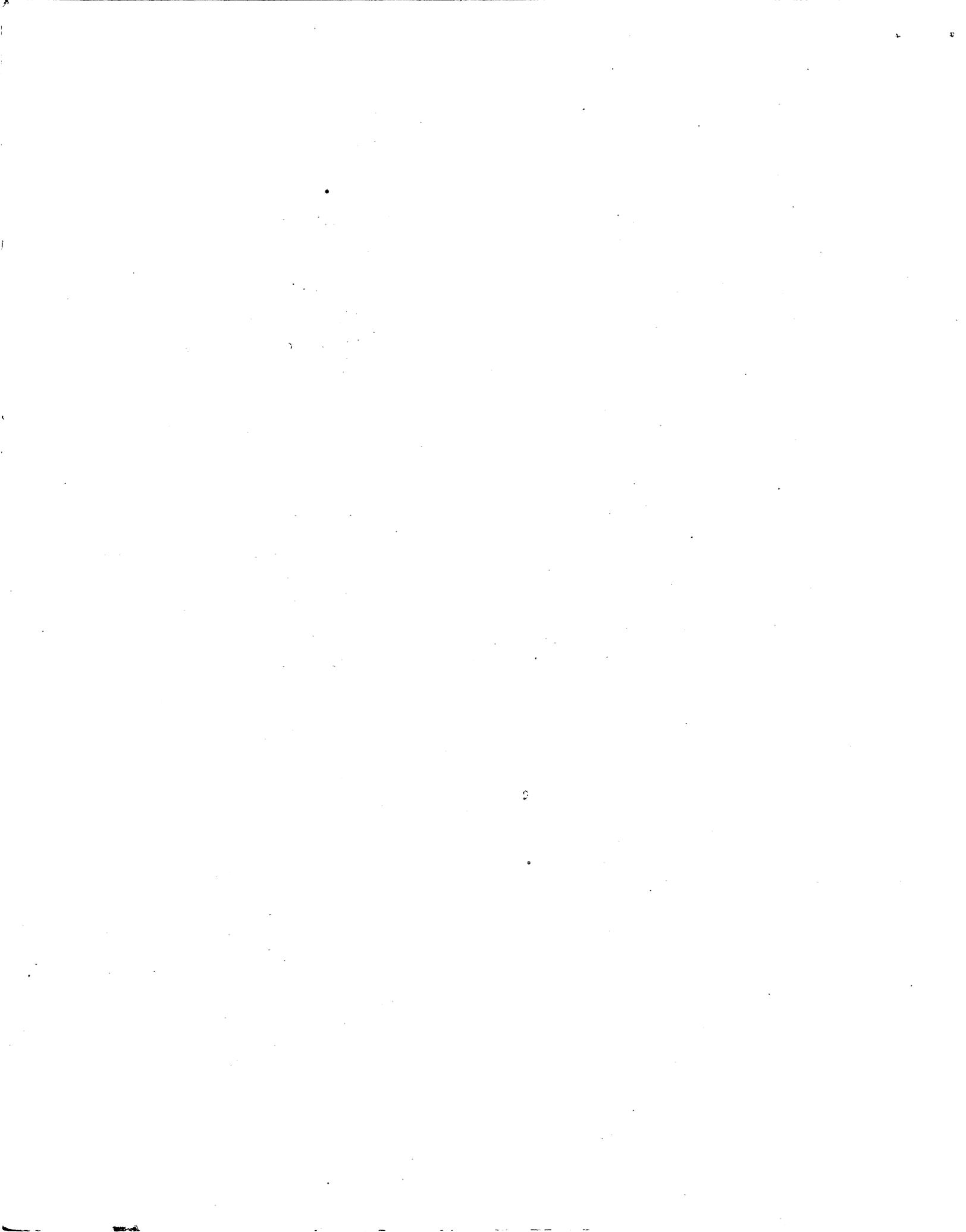
Así pues, el equilibrio entre producción industrial y producción agropecuaria no significa que hayan de crecer paralelamente y sin tener en cuenta la evolución de la demanda. Es un equilibrio dinámico, cambiante, que va ajustándose a la situación de condiciones internas y externas. Ese equilibrio se encuentra perturbado en la Argentina, no porque la industria haya crecido mucho, sino porque no se han cumplido las sustituciones requeridas para que los sectores dinámicos puedan realizar sus importaciones esenciales. Aunque parezca paradójico, el estancamiento de la agricultura sólo puede superarse si la industria crece aceleradamente.

Ello quiere decir que el desarrollo industrial argentino ha tenido que frenar sensiblemente su ritmo no por haber sido excesivo (sigue siendo inferior a lo que pudo ser y a lo que el país requiere), sino porque las sustituciones de importación fueron insuficientes y porque decayeron las exportaciones. De ahí el sentido de actuar enérgicamente en estos dos campos, así como en el del petróleo.

#### 6.- LOS CAMBIOS NECESARIOS EN LA ORIENTACION DE LAS INVERSIONES

Tomando en consideración las metas de producción, la capacidad actual y las necesidades de reposición y equipamiento, es posible llegar a determinar la cuantía de la inversión bruta fija por sectores. Las cifras correspondientes se recogen en el cuadro 4.

La comparación de la asignación de las inversiones futuras con las registradas en 1955 da una idea bastante precisa del gran esfuerzo que hay que realizar en el campo de la reorientación de la economía argentina, esfuerzo que también se reflejará en la forma en que habrá de distribuirse la ocupación de la población activa.



ARGENTINA: ESTIMACION DE LAS NECESIDADES DE INVERSION BRUTA FIJA POR SECTORES, 1956-1967

(A precios de 1950)

Sector	1955		1956-62 a		1963-67 a	
	Inversión bruta fija	Por ciento del total	Inversión bruta fija	Por ciento del total	Inversión bruta fija	Por ciento del total
Dinámicos	4.665	30.3	6.234	36.9	11.076	43.0
Manufacturas dinámicas	1.285	8.3	1.084	6.4	2.575	10.0
Petróleo			792	4.7	740	2.9
Energía Eléctrica	596	3.9	590	3.5	1.196	4.6
Transporte			3.519	20.8	6.183	24.0
Comunicaciones	2.784	18.1	249	1.5	382	1.5
Sector agropecuario	1.515	9.8	3.279	19.4	3.393	13.1
Otros sectores de producción de bienes <sup>b</sup>	1.207	7.8	1.825	10.8	2.078	8.1
Resto de la economía <sup>c</sup>	8.040	52.1	5.551	32.9	9.232	35.8
<b>T O T A L</b>	<b>15.427</b>	<b>100.0</b>	<b>16.889</b>	<b>100.0</b>	<b>25.779</b>	<b>100.0</b>

a) Promedio anual para el período

b) Incluye industrias manufactureras vegetativas, minería y construcción

c) Incluye Estado, comercio, finanzas, servicios personales y viviendas.

1234567890

1234567890

1234567890

1234567890

1234567890 1234567890

1234567890 1234567890

## 7.- EL FINANCIAMIENTO DEL PROGRAMA DE INVERSIONES

En el período 1955-57 el promedio anual de ahorro nacional -excluidas las inversiones extranjeras- ha sido de 14.230 millones de pesos de 1950, o sea alrededor de 20.6 por ciento del producto bruto. Hubiera sido correcto calcular las posibilidades futuras de ahorro utilizando ese coeficiente, pero por razones de prudencia financiera -y dadas las variaciones que suele tener este coeficiente- se ha preferido basar los cálculos sobre un coeficiente de 19.4 por ciento.

Si la tasa de ahorro se mantiene en el nivel propuesto y el producto aumenta 40 por ciento entre 1956 y 1962, la economía generaría ahorros nacionales por una suma igual a 111.073 millones de pesos para todo el período, es decir, 7.147 millones menos que el valor de las inversiones propuestas para esos 7 años. Esa suma tendría que financiarse con préstamos e inversiones netas de capital extranjero. En términos de dólares, alcanza a 1.060 millones <sup>(total)</sup> y representa apenas 1.3 por ciento <sup>(financiamiento externo)</sup> del producto y 12.2 por ciento de las exportaciones totales del período.<sup>6</sup> Si se cumplen las metas previstas de exportación y de sustitución de importaciones, esa suma de inversiones extranjeras puede amortizarse sin dificultad siempre que los plazos sean suficientemente holgados.

Se indicó antes que es preciso que el producto crezca en 40 por ciento para que la economía genere ahorros de magnitud suficiente como para financiar gran parte de las inversiones del período 1956-62. Es indispen

<sup>6/</sup> Dólares con poder adquisitivo de 1955. Supone además la repatriación de capitales argentinos por un monto de 216 millones de dólares. En el caso de que esto último no ocurriera, las inversiones netas del extranjero tendrían que elevarse a 1.276 millones de dólares.

sable para que ello ocurra que la distribución de las inversiones a lo largo del período se haga cuidadosamente, sometiéndolas a un estricto orden de prelación, y realizando primero las que ejerzan un mayor efecto sobre toda la economía y aquellas otras para las cuales haya mejores posibilidades de conseguir financiamiento en el exterior. Sólo así será posible obtener que aumente el producto y se genere un mayor volumen de ahorro nacional para financiar una mayor cuantía de inversiones. El capital extranjero tiene precisamente como función principal la de contribuir a este proceso de autogeneración de ahorro.

Las medidas propuestas para resolver el problema del balance de pagos, conjuntamente con una política de continencia en los gastos corrientes del estado, permiten que en el período 1963-67 se incremente la tasa de ahorros a 23.00 por ciento del producto. Si se consigue esa tasa de ahorro nacional y el producto aumenta en la cuantía prevista, el volumen de ahorros que se genere será suficiente para financiar prácticamente todas las inversiones brutas, estimándose necesaria una inversión neta de capital extranjero de sólo 184 millones de dólares en ese período de 5 años.

Para tener una idea más concreta de los problemas del financiamiento, es conveniente examinarlos a través de un presupuesto nacional de ahorro e inversión en la forma que ofrece el cuadro 5.

El cuadro mencionado indica que en 1955 el sector público generó ahorros que fueron inferiores a las inversiones hechas en una proporción igual a 2.3 por ciento del producto global, diferencia que fue financiada mediante préstamos obtenidos del sector privado a través de diversos instrumentos financieros: emisión de valores, créditos de abastecedores, etc. Para el período 1956-62 se postula un aumento importante del ahorro públi

co, aunque todavía insuficiente para financiar sus propias inversiones.<sup>7</sup> Tampoco se prevé que el sector privado genere ahorros que excedan a sus inversiones. En ambos casos, las diferencias se saldarían con los préstamos e inversiones del exterior.

El aumento del ahorro nacional a 23 por ciento que se propone para el período 1962-67 no parece exagerado a la luz de la experiencia argentina. Todo el incremento del ahorro podría obtenerse si se consigue mantener la tasa tributaria en el nivel actual y se reducen los gastos de consumo del gobierno a 14.2 por ciento del producto global.

#### 8.- LAS METAS DE PRODUCCION Y LA SUSTITUCION DE IMPORTACIONES

Ya se ha dicho que en los sectores dinámicos tendrá que cumplirse la mayor parte de la política sustitutiva de importaciones. Esto significa que una parte creciente de los bienes de capital y de las materias primas empleadas en esos sectores habrá de producirse en el país.

Para dar una primera idea de las dimensiones que tendrá que alcanzar el esfuerzo sustitutivo y su distribución en las diferentes industrias dinámicas se ha elaborado el cuadro 6, que contiene en forma muy condensada el resultado de un extenso trabajo de investigación efectuado en colaboración con expertos y dirigentes industriales argentinos.

¿Qué significan estas sustituciones? La demanda potencial de importaciones<sup>8</sup> -excluido el petróleo- aumentaría en unos 1.197 millones de dólares entre 1955 y 1967, si el producto global de la economía se acrecenta se en la forma que se postula. Como las sustituciones industriales llegarían en el mismo lapso a unos 721 millones, las importaciones efectivas crecerían en 476 millones, cantidad que si bien es menor que el incremen-

<sup>7/</sup> Véase sin embargo, la nota c del cuadro 5.

<sup>8/</sup> La que se generaría si no se hacen las sustituciones necesarias.

CUADRO 5

ARGENTINA: PRESUPUESTO NACIONAL DE AHORROS E INVERSION, 1955, 1956-62, 1963-67

(En porcentajes del producto bruto)

	1955		1956-62 a		1963-67 a	
	Inversión	Ahorro	Inversión	Ahorro <sup>b</sup>	Inversión	Ahorro <sup>b</sup>
Privado .....	16.5	18.5	13.7	11.8	13.3	13.0
Público <sup>c</sup> .....	5.9	3.6	8.3	7.6	10.0	10.0
Nacional.....	--	22.1	--	19.4		23.0
Extranjero.....	--	0.3	--	1.3		0.3
Total.....	22.4	22.4	20.7	20.7	23.3	23.3

a) Promedios anuales.

b) Debido a que los préstamos e inversiones extranjeras son netos, no se considera en forma separada la amortización de la deuda externa.

c) Para los Periodos 1956-62 y 1963-67 se han incluido bajo el sector público la mayoría de las inversiones en transporte y energía, que este sector realizó hasta 1955. Sin embargo, en el futuro esas inversiones podrán ser financiadas por el sector privado. En ese caso el ahorro y la inversión privados aumentarán y disminuirán los del sector público.

CUADRO 6

ARGENTINA: LAS NECESIDADES DE IMPORTACION, CON Y SIN SUSTITUCION DE LAS IMPORTACIONES POR PRODUCCION INTERNA, ENTRE 1955 y 1967

(Millones de dólares) <sup>a</sup>

Sector económico	Impor- tacio- nes e- fecti- vas 1955 (A)	Demanda potencial de impor- taciones 1967 (B)	Demanda efecti- va de im- portacio- nes 1967 (C)	Susti- tucio- nes (B)-(C) (D)
Sectores dinámicos (excluyendo petróleo)				
Siderurgia .....	201	380	184	196
Metales no ferrosos.....	42	79	63	16
Maquinaria, vehículos, equipo y otros bienes duraderos.....	303	738	625	113
Productos químicos.....	79	212	88	124
Celulosa y papel.....	52	136	102	34
Otros.....	63	233	138	95
Subtotal.....	740	1.778	1.200	578
Petróleo.....	166	372	63	309
Sectores de menor crecimiento	266	425	282	143
Total.....	1.172	2.574	1.544	1.030

a. Precios de 1955.

to de la demanda, no deja de ser muy cuantiosa. La importancia de esta conclusión es considerable: si el país no llegara a disponer de los recursos necesarios para pagar estas importaciones insustituibles, el crecimiento del producto global no podría alcanzar la meta indicada y tendría que reducirse correlativamente a los menores recursos disponibles para importaciones.

De ahí la necesidad de aumentar las exportaciones y disminuir las importaciones de petróleo. Se ha calculado que las exportaciones agropecuarias podrían aumentar en 714 millones y las industriales en 122 millones, o sea un total de 842 millones, que comprende un pequeño incremento de exportaciones netas de servicios. (Véase el cuadro 7). En cuanto al petróleo, se ha estimado que sus importaciones podrían disminuir en 103 millones de dólares entre 1955 y 1967 si se cumplieran las proyecciones de producción previstas.

Así pues, el aumento de exportaciones agropecuarias e industriales y la disminución de importaciones de petróleo permitiría cubrir el incremento de importaciones, además de los pagos financieros adicionales requeridos por los servicios de las nuevas inversiones extranjeras. Las estimaciones correspondientes se presentan en el cuadro 8. A los fines de ilustrar mejor el problema se han agregado las cifras calculadas para 1962.

El análisis de estas cifras da oportunidad de subrayar nuevamente el carácter de las estimaciones o proyecciones a que corresponden. Su propósito es sólo dar una idea de la índole y las dimensiones de las metas subsidiarias que habrá que cumplir para llegar al objetivo principal del incremento del producto. No se trata aquí de pronosticar lo que serán las sustituciones, el incremento de las exportaciones ni la disminución de las importaciones. Simplemente se señala que para lograr el aumento del producto es indispensable conseguir la conjugación de esas tres metas subsidiarias en el orden de magnitud indicado. Ahora bien, la forma en que se pre-

CUADRO 7

ARGENTINA: PROYECCION DE LAS EXPORTACIONES  
(Millones de dólares) <sup>a</sup>

	1955	1962	1967
Agropecuarias.....	878	1.361	1.592
Industriales.....	52	120	170
Total exportaciones.....	929	1.481	1.762
Servicios netos.....	19	24	28
Total.....	948	1.505	1.790

a) A precios de 1955

CUADRO 8

ARGENTINA: ELIMINACION DEL ESTRANGULAMIENTO EXTERIOR DE LA ECONOMIA  
(Incremento en millones de dólares) <sup>a</sup>

	Entre 1955 y 1962	Entre 1962 y 1967	Total
1. Aumento de la demanda de importaciones	942	460	1.402
2. Sustitución de importaciones.....	600	430	1.030
3. Aumento de las importaciones efectivas (1-2).....	342	30	372
4. Aumento de las exportaciones.....	552	280	832
5. Diferencia disponible para servicios financieros y nuevas reservas (4-3)	210	250	460

a) Precios de 1955

senta esa conjugación no es arbitraria ni responde a un juego abstracto con los números, sino que resulta de un análisis de las posibilidades concretas realizado muy laboriosamente.

Así pues, este intento de expresión cuantitativa sólo responde al propósito de dar a la política económica y especialmente a la programación del desarrollo, instrumentos de análisis más concretos y precisos que los que se desprenden de enunciaciones generales -exentas de toda apreciación del orden de magnitud aproximada- de las variables fundamentales del crecimiento económico.

Se dijo más arriba que en los sectores dinámicos de la economía la relación de las importaciones era muy elevada, a saber, 21.5 por ciento. En el resto de la económica -que abarca el 75 por ciento de su producto- el coeficiente de importaciones es apenas de 2.8 por ciento, siendo en conjunto de 7.5 por ciento. A primera vista podría extrañar que el problema de las importaciones haya llegado a desempeñar un papel tan decisivo en el crecimiento argentino, siendo como es tan pequeña la importancia relativa que ese coeficiente indica. Pero se trata en gran parte de ingredientes indispensables en el proceso económico, sin cuyo aumento no podría tampoco aumentar el producto, salvo en la medida en que se operen sustituciones de importación. Más aún, esos recursos se concentran en los sectores dinámicos y es allí sobre todo donde se manifiesta la vulnerabilidad exterior de la economía argentina, al igual que es precisamente en las industrias dinámicas donde deberá cumplirse el principal proceso de sustitución.

Desde otro punto de vista, cabe señalar que la índole de la vulnerabilidad exterior del país se ha transformado. En otros tiempos, cuando las exportaciones constituían una proporción muy elevada del producto global, su variación influía en forma tan marcada sobre la demanda global que hubiera sido sumamente difícil -sino imposible- contrarrestar el efecto de sus fluctuaciones. La importancia relativa de las exportaciones ha disminuído mucho hoy día, y el país tiene a su alcance los medios de compensar esas fluctuaciones. En este sentido, el crecimiento económico

ha disminuído notablemente la vulnerabilidad exterior de la Argentina. Pero en otro sentido, el mismo crecimiento ha aumentado esa vulnerabilidad del lado de las importaciones. El país ha dependido siempre de la importación de bienes de capital y de materias primas e intermedias; pero también tenía que importar bienes de consumo. La comprensión de estas últimas importaciones le había permitido en otros tiempos seguir realizando las de aquellos otros bienes esenciales -sobre todo de materias primas e intermedias- que no admiten postergación. Ese margen comprimible ha terminado por desaparecer. Ahora el país ya no cuenta con él para auemntar a sus expensas las importaciones esenciales y esto plantea en términos diferentes el problema.

En efecto, mientras era posible restringir rápidamente las importaciones de bienes de consumo, la Argentina podía prescindir de una política previsor de sustitución de importaciones, pues los efectos inmediatos de aquella restricción le daban tiempo para llevar a la práctica esas sustituciones. La desaparición de ese margen obliga ahora a adoptar la política previsor indicada, y tanto más cuanto que las industrias que es necesario establecer requieren, por su misma complejidad, mucho más tiempo que las industrias corrientes de consumo. (Compárese, por ejemplo, la siderurgia y la petroquímica con las industrias de tejidos.)

Hay otro aspecto de la política sustitutiva de importaciones que no podría dejarse de mencionar aquí. Cumplida dentro de ciertos límites racionales de economicidad, la sustitución de importaciones es una exigencia ineludible del crecimiento económico. En los países en desarrollo de producción primaria el producto global tiende generalmente a crecer más que las exportaciones, y la demanda de importaciones a crecer más que el producto. Hay pues una tendencia hacia el desequilibrio que sólo podría contrarrestarse mediante la disminución del ritmo de crecimiento del producto -lo cual no podría constituir un objetivo- o mediante la sustitución de importaciones. En el fondo, este fenómeno se debe al hecho, tan -

tas veces señalado por la CEPAL en sus informes, de que conforme se eleva el producto por habitante, después de traspuesto cierto nivel muy bajo, la demanda de productos industriales tiende a crecer con mucha más intensidad que la demanda de productos primarios.

Ahora bien, la sustitución de importaciones de producción industrial interna se hace generalmente a un costo más alto que el de los productos similares que antes se importaban. Sin embargo, esta diferencia de costo es el precio que un país tiene que pagar para acrecentar su producto con una aptitud mucho mayor. En otros términos, se trata de una pérdida de producto en algunos sectores compensada con un incremento del propio producto considerablemente más grande que se registra gracias a ella, en otros sectores.

Sin embargo, esto no quiere decir que sea aconsejable cualquiera sustitución de importaciones. Por el contrario, se impone un criterio estrictamente selectivo, que dé prelación a todas aquellas sustituciones en que se cumplan estos dos requisitos primordiales: a) que la diferencia de costo con las importaciones sea la más baja y b) que la economía de divisas sea la más alta. Se ha procurado seguir este criterio en las posibles sustituciones que aquí se plantean, aunque siempre con un carácter de primera aproximación, hasta que el examen de proyectos concretos permita llegar a conclusiones más definitivas.

Acaba de afirmarse que la sustitución representa una pérdida de producto que se compara con un incremento mucho mayor. En realidad, esta pérdida incidiría sobre un coeficiente de importaciones relativamente pequeño. Se ha visto ya que en 1955 el coeficiente era de 7.5 por ciento y que hacia 1967 descendería de 5.6 por ciento en virtud de las sustituciones requeridas. Por lo tanto, el recargo de esta incidencia sería apenas como un 5.6 por ciento del producto global.

El que esto sea así, no debiera llevar a negar importancia a este pro

blema. La tiene y en alto grado, pues ese recargo de costos se agrega a los que el proceso sustitutivo viene aparejando de tiempo atrás, a medida que se ha ido cumpliendo desde los comienzos de la industrialización. La Argentina necesita acrecentar intensamente su productividad y tiene grandes posibilidades de hacerlo. En este sentido, no basta aumentar el capital por persona, mejorar la técnica y aprovechar más adecuadamente el potencial humano. Habría además que obrar sobre el coeficiente de importaciones.

El coeficiente de 5.6 por ciento hacia 1967 representa una proporción sumamente baja, menor por ejemplo que la de 19 por ciento de los países de Europa Occidental en 1956. Los Estados Unidos por su parte tenían ya ese coeficiente en la época anterior a la gran depresión mundial (1920-24). Pero en aquel entonces ese país tenía 110 millones de habitantes ( $4\frac{1}{2}$  veces más que los que se supone tendrá la Argentina en 1967), y ello daba dimensiones considerables al mercado de cualquier artículo que se sustituyese y permitían un alto grado de especialización y división de trabajo en escala verdaderamente continental. Si se agrega la enorme variedad e importancia de los recursos naturales norteamericanos se comprenderá que, no obstante la magnitud parecida del coeficiente de importaciones de los dos países, las condiciones de la Argentina ofrecen un gran contraste con las de los Estados Unidos en aquel período.

Más aún, tal y como es posible discernir ahora las perspectivas, la Argentina tendrá que continuar en mayor grado una política sustitutiva con respecto a las importaciones de los grandes centros industriales más allá de 1967, y tropezará siempre con la falta de ciertos recursos naturales y con dificultades de especialización de la misma índole que otros países latinoamericanos. Todo esto es de enorme importancia para el problema del intercambio recíproco con los otros países de América Latina y explica el interés argentino en la discusión de las posibilidades de un mercado regional.

9.- EL PAPEL BASICO DE LAS EXPORTACIONES EN EL PROCESO DE DESARROLLO ECONOMICO Y LA TECNIFICACION DE LA AGRICULTURA

El incremento de las exportaciones es tan importante como la sustitución de importaciones para que la industria pueda crecer vigorosamente y contribuir a elevar con celeridad el producto por habitante. Por desgracia, el mercado mundial para los productos agropecuarios no es ya lo que era en otros tiempos, cuando absorbía todo cuanto pudiese exportar la Argentina. Su capacidad de absorción es limitada y a ello se añade la competencia de los Estados Unidos en algunos productos muy importantes. Sin embargo, ha habido algunos países latinoamericanos que han logrado aumentar su participación en el mercado internacional, en tanto que la participación argentina ha disminuído. Tal es la consecuencia del fuerte descenso de sus exportaciones.

Es bien sabido que la política de precios adoptada en otros tiempos ha desalentado la producción agropecuaria exportable, en tanto que seguía creciendo el consumo interno, y ello ha provocado el sensible fenómeno que acaba de señalarse. Pero el problema cala más hondo. La Argentina tiene que hacer todavía un gran esfuerzo de producción agropecuaria para responder a las exigencias de su propio desarrollo y a las nuevas condiciones del mercado mundial. Ha quedado a la zaga del progreso técnico experimentado en otros países comparables, y en la región pampeana -de donde procede la mayor parte de sus exportaciones agropecuarias- el rendimiento medio no ha mejorado en los 3 decenios últimos, excepción hecha del quinquenio 1940-44.

Este hecho es tanto más grave si se considera que toda la tierra productiva de la región pampeana está ya ocupada y no es posible, como en otras épocas, aumentar rápidamente la producción mediante la incorporación de nuevas tierras a la frontera agrícola. De ahí la perentoria exigencia de aumentar los rendimientos. El rendimiento medio de granos y oleaginosas deberá incrementarse por lo menos en 17 por ciento hacia 1967 con respecto a 1953-57, para que conjuntamente con el aumento de superficie pueda alcanzarse esa meta.

Lo mismo podría decirse de la ganadería. En carne vacuna podría pasarse de los 50 kilogramos que ahora se producen aproximadamente por hectárea ganadera en la región pampeana, a unos 77 kilogramos hacia 1967. Se ha considerado que el rendimiento medio de las tierras ganaderas podría aumentar progresivamente hasta llegar en 1967 a exceder en 58 por ciento el promedio de 1953-57.

Para ello se requiere un programa de acción técnica, apoyado en una investigación sistemática, que avance desde las medidas simples y de efecto inmediato hacia otras medidas que tardarán más tiempo en dar fruto. Todas ellas deberán subordinarse naturalmente a claros objetivos de orden económico.

Sin un programa enérgico de tecnificación el desenvolvimiento de la producción agrícola se hará en franco desmedro de la ganadera -así está sucediendo en los años últimos- y no podrán lograrse los aumentos sustanciales de producción que requiere el país.

Si se cumplieran los objetivos postulados, la producción agropecuaria y las exportaciones podrían experimentar los incrementos que expresa el cuadro 9.

CUADRO 9

ARGENTINA: INCREMENTO REQUERIDO EN LA PRODUCCION Y EXPORTACION AGROPECUARIAS ENTRE 1955 y 1967

	Incremento porcentual con respecto a 1950-54 a	
	1962	1967
Producción agropecuaria.....	51	78
Pampeana.....	54	81
Resto del país.....	47	71
Exportaciones.....	89	125

a) Se elige el período 1950-54 para evitar en la comparación la influencia de los rendimientos anormales de 1955

† Pero no todo consiste en medidas técnicas destinadas a acrecentar la producción y las exportaciones. Hay aspectos institucionales cuya importancia es imposible pasar por alto. A las consecuencias de un régimen tradicional de tenencia de la tierra se han venido a sumar las de la congelación de arrendamientos. El 53 por ciento de las exportaciones agropecuarias en la región pampeana está en manos de arrendatarios y aparceros que explotan el 54 por ciento de su tierra productiva. El muy loable propósito de protegerlos de las consecuencias del movimiento adverso de los precios llevó en 1944 a la congelación de los arrendamientos y a la prohibición al propietario de desalojarlos de la tierra. Medidas de esta índole no pueden sustituir en forma alguna las reformas verdaderamente fundamentales del sistema de tenencia. Es indudable que han cumplido sus propósitos directos, pero al mismo tiempo han impedido la continuación del régimen de rotaciones en el campo entre agricultura y ganadería en franco desmedro de los rendimientos por hectárea.

¿En qué medida es compatible con una vigorosa tecnificación el régimen tradicional de tenencia de la tierra? No cabe duda que las medidas simples y de muy pronto efectos que se postulan para los próximos años podrían muy bien llevarse a la práctica por arrendatarios y aparceros. En cambio, es dudoso que éstos tengan gran interés en aplicarlas conforme la tecnificación avanza y se adopten prácticas como la conservación del suelo, la rotación de cultivos, el uso de fertilizantes, la expansión de la superficie con pasturas artificiales permanentes, etc.

Por lo demás téngase presente que la imposibilidad de incorporar nuevas tierras al cultivo crea otras exigencias. Desde un punto de vista económico, mientras había tierra disponible en la región pampeana no tenía importancia decisiva que hubiera tierras deficientemente cultivadas. Pero ahora que el problema fundamental es el incremento de rendimientos, esa deficiencia supone un desperdicio de capacidad productiva que debilita la fuerza expansiva de la economía. No se trata sólo del caso de grandes extensiones no explotadas adecuadamente. En la Argentina existe tam-

bien el problema de una excesiva parcelación de la tierra, que ha llevado a una multiplicación de extensiones antieconómicas. En efecto, se calcula que en la región pampeana casi 2 tercios de las explotaciones existentes en 1957 disponen de superficies inferiores a la considerada como unidad económica, de acuerdo con el concepto que sobre esto tienen el Ministerio de Agricultura y las Cámaras de Arrendamiento, es decir, que sea un ámbito agrícola suficiente para la vida y absorción del trabajo de una familia tipo. En el país, las explotaciones de menos de 10 hectáreas representan la quinta parte del total, tienen un promedio de 4 hectáreas por explotación y disponen de 0.24 por ciento del total de las tierras productivas. Todo ello -transportado a un plano más general- tiene consecuencias desfavorables que afectan a los rendimientos y conspira contra la eficacia de la tecnificación.

Finalmente, frente a la vasta transformación tecnológica y social que requiere el campo argentino para contribuir con eficacia al desarrollo de las exportaciones y del conjunto de la economía, hay que tener en cuenta lo que ha significado históricamente el actual régimen de tenencia de la tierra. El progreso técnico de la producción y los transportes ha redundado en última instancia en el incremento del valor del suelo. Este ha sido el hecho definitivo. El hecho circunstancial es el temporal mejoramiento del arrendatario o aparcerero. Más aún, las perspectivas de aumento del producto por hectárea, sea mediante la técnica o mediante los precios, han tendido con frecuencia a reflejarse anticipadamente en una valorización del suelo que hizo más difícil la radicación del arrendatario o aparcerero, pues la tierra adquiere así un valor exagerado en relación con su rendimiento presente, y tanto más si el fenómeno de valorización se acentúa al transformarse la tierra en refugio contra la inflación, según ocurre en la actualidad.

Esta repercusión del progreso técnico sobre el valor de la tierra es otra de las razones por las cuales la tecnificación agraria tiene que es

tar ineludiblemente vinculada al proceso de industrialización. Una de las funciones dinámicas de este proceso es absorber con alta productividad la mano de obra que la tecnificación vuelve supérflua en el campo. Sin la industrialización, la redundancia de esa mano de obra impediría que el aumento del producto por hombre, en virtud de la tecnificación, se traslade en medida adecuada a los salarios efectivos de los trabajadores rurales, con lo cual la tendencia a la valorización del suelo podría desenvolverse sin obstáculo alguno.

Por otra parte, la tecnificación agropecuaria exige un uso más amplio de bienes de capital y de productos intermedios de origen industrial, que en caso de no abastecerse con productos de la industria nacional tendrían que importarse. Si hay gran escasez de divisas será muy difícil optar por este último procedimientos, y ello pone más de manifiesto todavía la afirmación de que la industrialización es un complemento necesario de la tecnificación agraria y del aumento de su productividad.

Al hacer estas consideraciones no se ha querido entrar a fondo en un problema muy complejo y que sobrepasa el ámbito de estas páginas, pero al abordar brevemente el tema de la tecnificación del campo era necesario destacar al menos su íntima vinculación con el problema secular de la tenencia del suelo.