

CUARENTA AÑOS DE ESTANCAMIENTO ARGENTINO Y LA POLITICA AGROPECUARIA

Conferencia pronunciada por el Dr. Norberto Ras el 16 de mayo de 1977 en la Academia Nacional de Agronomía y Veterinaria, al recibir la designación de Miembro de Número de la misma.

No esperen ustedes oír hoy ideas nunca antes escuchadas. El brillo que brinda a mis palabras una concurrencia tan selecta como la presente, no habrá de reflejarse sobre un espejo de extraordinaria originalidad.

Más bien quisiera presentar ante ustedes una vieja lucha, de la que nos sentimos ya veteranos y en la que no nos es dado deponer las armas.

Si hemos de intentar un breve análisis de la evolución del pensamiento y de la política económica en nuestro país durante el presente siglo, nos será necesario distinguir tres etapas fundamentalmente diferentes, estrechamente vinculadas, cada una de ellas, a la realidad mundial de su época.

El libre cambio:

Durante todo el siglo XIX la Revolución Industrial introdujo en el mundo cambios gigantescos. A su impulso, comenzaron a generarse tensiones tremendas y modificaciones rapidísimas en el seno de las sociedades humanas. En las primeras décadas del siglo XX ya estas presiones habían acarreado el derrumbe de las viejas civilizaciones del Cercano y del Lejano Oriente, donde sólo el Japón había conseguido echar las bases de un estado industrial moderno.

El resto de Asia y el Africa, arrollados por la superioridad técnica y por las instituciones dinámicas del Occidente, yacían en manos del colonialismo. América Latina, aunque protegida por la doctrina Monroe de las aventuras imperiales europeas, no atinaba a encender un proceso de aprovechamiento activo de la moderna tecnología.

Mientras en todo el mundo se desintegraba de esta guisa el Viejo Orden, en un puñado de naciones del Noroeste de Europa, el hombre

vivía la ilusión racionalista de gobernar la energía, la naturaleza y aún a la sociedad misma, con principios y doctrinas surgidos de su genio prometeico.

Los mundos nuevos que abrían al hombre de Occidente sus conocimientos crecientes, el orgullo de sus instituciones sociales y políticas que habían incorporado a la humanidad —con la democracia liberal— un enfoque original y generoso de los derechos y deberes del hombre en sociedad, le permitían rescatar del torbellino de cambios una reconfortante resultante de progreso colectivo y mantenían bajo control las convulsiones sociales que se gestaban sordamente bajo la superficie. El esplendor de la Era Victoriana y de la Belle Époque simbolizaron ese espíritu de autosatisfacción de los países que se habían colocado a la vanguardia de la civilización y contemplaban el mundo con optimismo.

El libre cambio sería una de las manifestaciones características de este período, cuando el minúsculo grupito de naciones pioneras del industrialismo se extendieron audazmente al mundo entero, primero con sus navíos elegantes y veloces, con sus compañías y sus agentes mercantiles, con sus misioneros... y también con sus cañones.

Cuando este movimiento ecuménico llegó al Río de la Plata, la Argentina era un enorme vacío geopolítico. En el viejo estado de cosas, las posibilidades de producción del territorio habían sido casi nulas. No había en toda su vastedad metales preciosos, ni ricas especias, ni productos no perecederos como el azúcar, el ron, el tabaco, o el algodón, que habían hecho la riqueza de otros países del Nuevo Mundo. El Río de la Plata era tremendamente pobre. Pero cuando llegó al país la Revolución Industrial, en el espacio de pocas décadas, las llanuras se limpiaron de tribus hostiles, se cruzaron con vías férreas y telégrafos, se cuadrícularon con alambrados, brotaron en ellas rebaños y mieses con generosidad sorprendente. La Europa de aquellos años, además de producir manufacturas mucho más baratas y de mejor calidad que las rústicas artesanías locales, absorbía ávidamente toda la nueva producción y, además, enviaba capital en abundancia y ríos de población equipada con la cultura occidental triunfadora, que ponía manos a la obra para movilizar un nuevo sistema de producción.

La época del libre cambio, entre 1860 y 1929, presenció un surgimiento prodigioso de la Argentina. Algo que fue sin duda uno de los “milagros económicos” más destacados de la historia del mundo. El proceso es por demás conocido. Baste señalar que gracias a este inmenso esfuerzo poblador y civilizador que seguía a la ocupación agropecuaria de millones de hectáreas, la Argentina, ex-Cenicenta del Imperio Español de América, se convirtió en el país de crecimiento más veloz entre los socios comerciales del Imperio Británico, que encabezaba el proceso a nivel mundial, y pasó a contarse junto con la misma Gran Bretaña, los Estados Unidos, Suiza, Canadá, Australia y Nueva Zelanda entre los siete países más ricos del mundo, con un ingreso promedio anual por habitante de 700 dólares, elevadísimo para la época,

y niveles igualmente altos en los restantes indicadores de desarrollo económico y social. La Argentina disfrutaba de su condición de canasta de pan del mundo y se ofrecía como tierra de promisión.

La economía nacional de esos años funcionaba con un nivel de eficiencia promedio muy elevado, debido a la concentración masiva en los rubros productivos en los que la dotación de recursos nacionales aseguraba notables ventajas comparativas y debido también al predominio de criterios y valores culturales inducidos por la libre competencia a nivel mundial, que asignaban gran importancia a la productividad.

El período de tendencia a las autarquías

La situación mundial que había servido de marco a la bonanza económica de la Argentina sufriría en breve profundas transformaciones.

Las Grandes Guerras Mundiales y la Gran Depresión fueron manifestaciones perceptibles de dos graves conflictos que se habían extendido al mundo entero. Por una parte, los grandes países que habían accedido tardíamente al industrialismo hicieron esfuerzos desesperados por ingresar al club de las grandes potencias. Alemania, Rusia, Italia y el Japón, a costa de guerras, revoluciones y trabajos hercúleos, hacia 1960 habían conseguido nivelarse o superar en poderío industrial a Gran Bretaña, Holanda, Francia y Bélgica, protagonistas de la primera era industrial. Este grupo de naciones industrializadas, juntamente con Escandinavia y los países anglosajones ultramarinos de América y Oceanía, compondrían sociedades altamente productivas y modernas, en tanto que el resto del mundo integrado por el 70 % de la humanidad, quedaba relegado a grados diversos de subdesarrollo como síntomas de un atraso en el grado de aprovechamiento y adecuación a la técnica.

Pero por otra parte, los descubrimientos científicos y las transformaciones en los sistemas de producción, comunicación y transporte, que habían permitido el surgimiento de las potencias industriales, iban modificando de raíz los valores éticos y religiosos y provocando cambios drásticos en las relaciones sociales, en una forma que transformaría profundamente las ideas y los valores en el propio seno de Occidente.

Tampoco es del caso pretender yo aquí emular a McNeill, a Wells o a Aron en la descripción de estos cambios históricos, pero no puede interpretarse cabalmente el viraje de las ideas argentinas durante el siglo XX sin hacer mención del avance del relativismo filosófico e histórico en el mundo, del predominio de las interpretaciones humanísticas ateas de la vida y sin referirse a las tendencias fuertemente revisionistas e iconoclastas que, al ganar terreno en las mentes, crearon situaciones beligerantes y prepararon el camino para una era de conflictos continuos.

El libre comercio, habría de contarse entre las primeras víctimas de este nuevo clima mundial. En esta época tuvieron rápido auge las ideas de proteccionismo que habían quedado desplazadas en el período anterior, pero que siempre habían tenido auspiciadores teóricos como Hamilton en los Estados Unidos y List en Europa. Ante las tensiones internacionales crecientes y las carreras armamentistas que hacían imperiosa la autosuficiencia estratégica y frente a la amenaza inminente de las crisis de superproducción y desempleo, el mundo abandonó en contados años el sistema de comercio multilateral con aranceles bajos y pasó a un laborioso intercambio de convenios bilaterales de alta protección para las producciones internas.

Este fenómeno, agravado intermitentemente por las dificultades del transporte marítimo causados por las guerras, redujo el intercambio mundial a un mínimo en 1933, punto álgido de la crisis, cuando se procesó sólo la mitad de los volúmenes de principios de siglo y quedaron más de 20 millones de personas sin empleo en el mundo. Las materias primas y alimentos voluminosos estuvieron entre los productos más afectados y la Argentina durante la Segunda Guerra Mundial pudo exportar sólo un 17 % de su oferta de granos, contra el 48 % que le era habitual. Fueron años difíciles, en los que no solamente se quemó maíz en los FFCC y se perdieron toneladas de cereal en los depósitos, sino que hubo serias dificultades para abastecer al país de un gran número de elementos esenciales que tradicionalmente se importaban del exterior a cambio de productos agrarios.

En la generación de la tendencia mundial a la autosuficiencia económica mediante políticas de altos aranceles de importación y otras trabas al libre comercio, tuvieron notable influencia ideológica las ideologías políticas antiliberales en que se encarriló la ofensiva contra el monopolio imperialista anglo-francés. Tanto las disposiciones de protección a las industrias "infantiles" que se generalizaron en esos años en los Estados Unidos, como las políticas de los gobiernos nacionalistas autoritarios que surgieron en Italia, España, Portugal, Alemania y, principalmente el modelo soviético de industrialización acelerada, que se venía cumpliendo sobre una base de alimentos y materias primas rurales subvaluados, fueron ejemplos estudiados con avidez por teóricos y políticos.

Cuando al finalizar la IIa. Gran Guerra Mundial la mayoría de estos países alcanzada la mayoría de edad industrial, redujeron los excesos de su autarquía y los nuevos colosos, EE.UU. y la U.R.S.S., tendieron a abrir su comercio exterior y se preocuparon por restablecer el equilibrio de bienestar entre sus sectores urbanos y rurales, por carácter transitivo, los países del Tercer Mundo adoptaron con entusiasmo los idearios económicos que, retomando las ideas del proteccionismo económico, pretendían acelerar los procesos de la industrialización local.

La contienda siguió siendo mundial, pero ya no serían ahora disputas entre países más o menos industrializados por el predominio

político y comercial en áreas imperiales, sino que el conjunto de los países en los que la modernización tecnológica y social está atrasada, se unieron para señalar acusadoramente a todos los países ricos, a quienes responsabilizan de una confabulación de precios bajos y prácticas comerciales sesgadas para postergar su desarrollo.

La Argentina sintió activamente este debate que tocaba de cerca sus posibilidades de mantener el ritmo de crecimiento destacado del período anterior. Vinculado íntimamente el Río de la Plata a la economía británica y con una estructura económica bastante similar a los ex-Dominios de Norteamérica y Oceanía, todo parecía allanado para que conserváramos un lugar entre los países más modernos y ricos del mundo. Lo paradójico, lo que constituye un enigma histórico todavía casi inexplorado, es porqué los Dominios emergieron del desmembramiento del Imperio Británico como países ricos y libres, en tanto que la Argentina que les llevaba la aparente ventaja de un siglo de vida institucional libre y con un fuerte sentimiento nacional que venía clamando por romper los vínculos imperialistas, al desaparecer la Metrópolis, entró en un período de dificultades económicas y de atraso relativo.

Parece evidente que las crisis que interrumpieron la era de extraordinaria prosperidad y optimismo que vivió la Argentina a comienzos de este siglo, provocaron una cruel decepción y una hipocondría más grave y generalizada que en países que no habían vivido esa euforia.

Por otra parte, coincidirían en el país con la crisis exterior, una serie de transformaciones sociales profundas, representadas por la irrupción en la escena política de burguesías nacionales ya abrumadoramente urbanas, que sumieron en crisis a los sistemas tradicionales de clientela electoral de los partidos y que no tenían ideas muy claras sobre las formas de producción a proponerle al país.

Que el debate era mundial queda demostrado porque criterios similares y herramientas políticas del mismo tipo fueron utilizados por muy diversos países, tanto en Asia y África, como en la América Latina. Si en nuestro continente la doctrina de la "industrialización para sustitución de importaciones" o del "fundamentalismo industrial", como también se denominó, se elaboró en forma más integrada que en otras regiones del mundo, ello se debió más que a ningún otro factor a la existencia de la CEPAL y a sus vinculaciones con técnicos de todo el hemisferio, que produjeron una teoría económica bastante amplia y que brindaron el liderazgo y la fuerza de choque intelectual que les permitió prevalecer sobre otros enfoques.

La política económica que la Argentina adoptaría en esos años se cifraba en los siguientes postulados:

1. Las dificultades del comercio exterior se interpretaban a la luz del concepto de "deterioro de los términos del intercambio" propuesta por la CEPAL. Según éste, las exportaciones de materias primarias

en el mundo entero, incluyendo los rubros agropecuarios tradicionales de la Argentina, serían cada vez menos capaces de financiar la adquisición de las importaciones requeridas por el país, porque su demanda tendría siempre una elasticidad ingreso inferior a la de los productos manufacturados. La aceptación de este postulado descartaba toda estrategia económica que canalizara recursos hacia el sector agropecuario de exportación.

2. Coadyuvaban para afirmar la conclusión anterior una concepción política según la cual la activación significativa de la producción agraria sólo se conseguiría mediante una combinación de reformas estructurales drásticas, copiosas inversiones públicas en infraestructura, crédito, asistencia técnica y otros servicios, y amplios estímulos económicos a los productores mismos. Se consideraba que ese tipo de políticas no podría lograrse con gobiernos influidos por la burguesía terrateniente, a la que se suponía a priori interesada en mantener el status-quo rural. Por lo tanto, una de las estrategias implícitas en el proceso era la creación de una burguesía industrial capaz de arrebatarse a los intereses rurales el control de la política económica nacional.

3. Por el contrario, el sector industrial era considerado como el único dinamizador posible de la economía, orientado a desplazar del mercado interior a las manufacturas extranjeras y con mayores posibilidades de absorción de mano de obra y de incorporación de valor agregado y de nuevas dimensiones técnicas. Se daba prioridad así, al objetivo de defender a la economía nacional de crisis originadas en el exterior y se creía firmemente que se ahorraría un margen considerable de divisas para financiar un grupo cada vez más reducido de importaciones realmente irremplazables.

4. Se especulaba que la creación de este nuevo sector manufacturero podría hacerse sin competir por recursos con los restantes sectores económicos. Esta presunción bastante aventurada, se fundaba mediante un razonamiento de tipo keynesiano. Se aducía que en los períodos de crisis exterior se mantenían en todos los países altos niveles de capacidad ociosa y subempleo de recursos, que se invertirían en las nuevas manufacturas. La producción protegida, se decía, generaría su propio ahorro a partir de recursos parados.

5. Por último, y con especial referencia al sector agropecuario argentino, se subrayaba que trabajaba en forma extractiva, muy extensiva, que usaba un nivel tecnológico primitivo y baja intensidad de capital atribuyendo sus éxitos íntegramente a una dotación de recursos naturales de excepcional calidad. La conclusión extraída era que la producción tradicional permanecería constante aunque se le redujeran sus posibilidades de reinversión y no se tenía para nada en cuenta la necesidad de insumos tecnológicos adicionales para incrementar su productividad.

Con esta formulación integral, la industrialización para sustituir importaciones era presentada como un fórmula de éxito para superar las perspectivas sombrías del comercio internacional y como una reorientación fecunda de un estilo de producción que las circunstancias del mundo parecían tornar obsoleto. No tiene nada de extraño, por lo tanto, que la teoría fuera acogida de buena fe en la Argentina, que sus distintos elementos componentes se entremezclaran libremente con las circunstancias sociales y políticas locales y que, finalmente, en versiones simplificadas para el consumo popular como “industrialismo” “antioligarquía”, “lucha contra los monopolios agroexportadores”, etc., se integrara en las plataformas de diversos partidos políticos y se consustanciara en forma cada vez más íntima con grupos sociales numerosos e influyentes. Tampoco puede sorprender, por lo tanto, que las nuevas políticas económicas vinieran estrechamente vinculadas con las diversas manifestaciones de la filosofía populista, cuyo sistema de valores rechaza implícita y explícitamente las actitudes eficientistas, y que en los mismos años penetró en sectores amplios del espectro político argentino.

Por el contrario, los grupos que asignaban importancia y dinamismo permanente a la producción nacional con ventajas comparativas, los que consideraban pasajeras las dificultades del comercio exterior y que abogaban, por lo tanto, por políticas más equilibradas, no consiguieron proponer una alternativa atrayente, no quedaron siquiera representados en la lucha electoral y por lo tanto fueron marginados.

Cuando el pleito axiológico quedó definido con la victoria de los fundamentalistas industriales, la Argentina, que había sido hasta 1933 un país francamente librecambista, en pocos años pasó a constituirse en uno de los países más autárquicos.

La complejidad del sistema de recargos de importación impuestos desde entonces, dificulta la clara determinación de la protección efectiva recibida por las distintas manufacturas locales a lo largo del tiempo, pero las informaciones coinciden en señalar un nivel de protección de los más elevados y amplios del mundo, que se sostuvo persistentemente más allá del período infantil de las industrias individuales. Como orientación general puede decirse que, creciendo a partir de 1940, la protección tarifaria en la Argentina había llegado a ser en 1960, cinco veces superior a la australiana y más de diez veces mayor que en la mayoría de los países con industrias competitivas. Al amparo de los altos aranceles de protección, se instalaron en el país en aquellos años, una gran variedad de industrias que casi sin excepción volcaron toda su producción al consumidor argentino a precios superiores a los del mercado internacional. El sector manufacturero creció así rápidamente y disminuyeron en forma simultánea las importaciones de productos terminados. Del mismo modo, se acentuó la urbanización general argentina y la despoblación de grandes áreas del interior. Dentro de un promedio de 15 % de población total actualmente dedicada a la agricultura, hay zonas relativamente más adelantadas del país, como

la pampa húmeda en que el porcentaje no pasa del 8 %, además de vastas áreas del interior que son virtuales desiertos, mientras que por el contrario, crece distorsionadamente el cinturón urbano Litoral con su centro macrocefálico en el Gran Buenos Aires, situación que ya se insinuaba en el período precedente, en el que los puertos habían obrado como polos de crecimiento.

Conjuntamente con la diversificación productiva inducida por el proceso industrialista, aparecieron desde el comienzo una serie de derivaciones negativas que no habían sido previstas. Es evidente que un sistema que impone altos aranceles de protección y concede privilegios de precios a determinadas o a todas las industrias, eleva significativamente el costo de vida de la población que está obligada a consumir productos de fabricación nacional a precios más altos que los internacionales. Con el fin de mitigar en parte esta situación debida a la ineficiencia de las nuevas producciones de bienes y servicios, los gobiernos fijaron sistemáticamente precios agropecuarios inferiores al precio internacional, lo que les permitía transferir cambios preferenciales a ciertas importaciones intermedias, y mantener muy bajo el costo del consumo doméstico. (A modo de ejemplo, para el trigo los precios internos se mantuvieron en un promedio del 60 % del precio mundial).

Las políticas autarquizantes descritas tendieron a reproducir internamente las mismas circunstancias de cierre del comercio exterior que antes se habían debido a crisis internacionales. Al aplicarse con máxima intensidad desde 1945, sus efectos adversos fueron notorios. Ya en 1952, una caída aguda de las exportaciones causó una crisis del balance exterior y una sensible caída en el P.B.N., fenómeno que se reiteraría desde entonces cíclicamente.

Las distorsiones introducidas por las políticas excesivamente autarquizantes se manifestaron en los siguientes signos:

1. Los bajos precios pagados a los cultivos de exportación redujeron las áreas sembradas, y disminuyeron los excedentes exportables tradicionales.

2. La intensificación y tecnificación agropecuarias se vieron dificultadas por el empeoramiento de las relaciones de precios entre insumos y productos.

3. El comercio mundial de productos agropecuarios tradicionales contradiciendo los pronósticos pesimistas, volvió a crecer sostenidamente a partir del fin de la II.^a Gran Guerra Mundial, pero ante la ausencia argentina por falta de excedentes, nuestros competidores ganaron posiciones a nuestras expensas.

4. Mientras de esta manera se debilitaba el sector tradicional de exportación, las nuevas industrias sobreprotegidas no incorporaron rubros no tradicionales exportables, debido a sus altos costos. (Los rubros

tradicionales mantienen todavía alrededor del 80 % del total de exportaciones después de treinta años de experiencia).

5. La producción fabril generó una nueva demanda de importación de materias primas y semi-elaboradas, equipos y tecnología, que pronto compensó sus presuntas virtudes para la sustitución de importaciones.

6. La reducción de exportaciones globales, obligó a reducir el coeficiente de importaciones de un 26 % del PBI, existente hacia 1929 a menos del 10 %, con lo que el balance de pagos quedó como un Talón de Aquiles permanente de la economía argentina, sometido a crisis recurrentes que se extendieron a todos los sectores de la producción y el consumo.

7. Todo el equipamiento del país, de sus actividades productivas y de sus servicios esenciales, quedó sujeto a un deterioro progresivo de sus componentes importados. Los períodos de recrudescimiento de las tendencias autarquizantes y populistas, se han visto seguidos de decrepitud en teléfonos, ferrocarriles, maquinarias diversas, etc.

8. La trasmisión de altos costos de un proceso a otro a través del precio de insumos y servicios intermedios creó un clima de ineficiencia a escala nacional, que fue haciendo cada vez más difícil la obtención de productos terminados a precios competitivos.

9. La reducción progresiva de la eficiencia promedio de la economía, por regla elemental obliga a reducir la remuneración a los factores y la primer castigada es la mano de obra. La Argentina a pesar de vivir períodos de gobiernos declaradamente populares y populistas ha ido convirtiéndose cada vez más, por vía de la inflación, en un país de bajos salarios y ello ha tendido a agravar la cuestión social y a enconar los enfrentamientos políticos.

El crecimiento económico argentino que se había caracterizado hasta la II.^a Gran Guerra Mundial por fuertes crisis periódicas de origen externo, pero que no alcanzaban a neutralizar una tasa promedio de capitalización muy elevada, se vio sustituido por una sucesión de ciclos cortos de avance y retroceso, pero el crecimiento promedio de la economía nacional redujo su velocidad en relación con el resto del mundo. Del séptimo puesto mundial hemos retrocedido rápidamente veinte rangos y diversos funcionarios han llegado a proponer seriamente que nos reconozcamos lisa y llanamente miembros del Tercer Mundo. Varios países de América Latina y otros del Viejo Mundo que antes nos mandaban inmigrantes sufridos, hoy tienen niveles de bienestar que nos superan francamente y nuestra propia juventud busca alarmantemente al exterior para labrar su porvenir.

El período de las políticas pendulares

Durante los 25 últimos años la historia económica argentina se ha caracterizado por esfuerzos para mantener vigentes los principios del fundamentalismo industrial en retirada, alternando períodos en que las circunstancias permitían a los gobiernos elevar el nivel de la protección interna y quedarse con un porcentaje mayor del valor internacional de las cosechas y momentos en que éstos se veían obligados a ceder un poco a la presión sobre las exportaciones agrarias para evitar su colapso total.

El fundamentalismo industrial siguió arrimando argumentos nuevos. Se le incorporó la estrategia de complementar las industrias livianas instaladas en el país con industrias pesadas que, éstas sí, ahorrarían divisas y conquistarían la independencia nacional. Se buscó la complementación con la explotación de minas y yacimientos dentro del país. Sucesivas frustraciones irían indicando que estas soluciones eran también insuficientes o parciales para las realidades argentinas.

La prevención contra la exportación de productos tradicionales reflató en varios grupos políticos que alcanzaron el poder en esos años. Las restituciones de ingresos al sector agropecuario exportador que estos gobiernos se vieron obligados a conceder por la tiranía del balance exterior, no alcanzaron a revertir la mala situación en que se lo tenía relegado. Por lo tanto, las respuestas productivas fueron cautelosas y moderadas. Ello dio pábulo a algunos teóricos para volver a postular que el sistema agroexportador tenía baja respuesta al aumento de precios y que sus estructuras le impedían reaccionar dinámicamente. Con esto se pretendía evitar que se disminuyera el flujo de transferencias desde el sector agrario.

Pudimos enfrentar estos argumentos alguna vez, parafraseando a la poetisa:

*“Hombres necios que acusáis
al agricultor sin razón
sin ver que sois la ocasión
de lo mismo que culpáis.*

*¿Qué humor puede ser más raro,
que el que falto de consejo
él mismo empaña el espejo
y siente que no esté claro?”*

Como resultado de este debate prolongado, la razón fue paulatinamente predominando, sucesivos gobiernos fueron eliminando algunos de los peores excesos del populismo, se procuró mejorar la eficiencia en la producción en bienes y servicios y se atenuó en parte la discriminación de precios contra el sector tradicional de exportación, con lo

cual mejoró paulatinamente la rentabilidad de la empresa agraria. Al impulso de esta mejoría se recuperaron lentamente los niveles de producción agrícola, que desde 1960 superaron de nuevo a los niveles anteriores a la crisis de 1945-52.

En la paulatina recuperación de terreno por los defensores de la significación del sector agropecuario y su importancia irremplazable para el desarrollo de muchos países, tendrían valor decisivo las contribuciones de pensadores como Theodoro Schultz en los Estados Unidos, así como para el debate referido en particular a la Argentina se deben destacar los aportes de miembros de esta Academia como el Ing. José María Bustillo, el Ing. Vicente Brunini, el Dr. Miguel Angel Cárcano, el Dr. Diego Ibarbia y otros.

Si consideramos todo el lapso desde el período récord 1930-1934 hasta 1976, que incluye el ciclo de crisis de los productos de exportación, el crecimiento promedio de la producción agropecuaria es de un magro 0,9 % anual para la región pampeana y un 1,5 % anual para todo el país. Esta cifra es notoriamente inferior al 3,8 % que venía lográndose durante el período desde 1900 a 1930.

Sin embargo, si computamos el crecimiento de la producción para el período de recuperación desde 1952 en adelante, la tasa de expansión de la producción se convierte en 2,5 % anual (integrada por 4,5 % de los cultivos y 0,9 % de la ganadería) para la Nación en conjunto.

Observadores imparciales hubieran descubierto que este aflojamiento parcial de la autarquía permitía recuperar los niveles de abastecimiento interno, disminuía los períodos críticos del balance de pagos y devolvía cierta regularidad y rapidez al crecimiento económico general, aun cuando se mantenían condiciones de ineficiencia en sectores muy significativos.

Sin embargo, las constataciones crecientes sobre los perjuicios de encerrarse en una economía autárquica no consiguieron cambiar la línea central del pensamiento económico argentino. Una de las constataciones más dramáticas de nuestra historia contemporánea es que la sociedad nacional se mostró incapaz de internalizar una interpretación objetiva de los hechos económicos y adoptar concientemente las medidas correctivas de un derrotero que estaba a todas luces desangrando al país. No surgió una masa crítica de analistas capaces de hilvanar una teoría que diera su justo significado a las políticas autarquizantes y constituyera una suerte de ideología técnica que destacara la necesidad y la posibilidad de nuevos caminos. Por lo tanto, a sucesivos gobiernos les fue fácil desoír las voces aisladas que alertaban sobre el mal camino seguido.

Pero tal vez lo más penoso fue que durante tantos años ninguna fuerza política de amplia raigambre hiciera propios esos argumentos y les diera peso dentro de las ideas políticas del momento. Por el contrario, las irracionalidades económicas evidentes implícitas en las po-

líticas autarquizantes y populistas, parecieron ir ganando terreno en los partidos políticos mayoritarios. Cada nuevo paso que daba el país en el callejón sin salida, significaba un mayor fracaso y siempre se volvía a pedir y a ofrecer como solución una dosis mayor del veneno. La escena política argentina se convirtió en esa lamentable arena que hemos presenciado doloridos, en la cual reclamamos insensatos, egoístas y miopes del electorado, se entremezclaban y potenciaban con una prédica demagógica y suicida de los líderes.

Pocos dirigentes se salvan de esa acusación y algún día serán rescatados por la historia como redentores del espíritu argentino. Nos complace rendirles un respetuoso homenaje de hombres libres, por su coraje y su sacrificio.

En la lenta decantación de las ideas en los círculos de economistas argentinos habrían de tener notable repercusión los estudios de Carlos Díaz Alejandro y habría de constituirse en un hito importante una reunión sobre Estrategias para la Industrialización de la Argentina que organizó en 1966 el Instituto Di Tella, durante la cual diversos disertantes de prestigio internacional señalaron que el proteccionismo excesivo estaba encerrando a la economía del país en una situación sin salida. Ahí se señaló también que de no haber existido una barrera proteccionista de tal nivel en las últimas décadas, se hubiera producido un proceso industrialista equivalente, pero con menores distorsiones.

Por todo esto que representaba un laborioso avance, resultó tan penosa la recaída en las fórmulas aparentemente superadas del industrialismo populista producida entre 1973 y junio de 1975.

La que se denominó “política concertada” en aquel período, volvió a distorsionar intensamente las relaciones de precios a favor del consumo urbano, las políticas demagógicas tuvieron otro momento de gloria junto con un nuevo apogeo de la autarquía y de la antigestión, y en lugar de permitirse que los márgenes brindados por los excelentes precios agrícolas internacionales del momento favorecieran a la productividad rural, se desviaron a subvencionar exportaciones no tradicionales irrazonables o a crear una corrupción colosal en las exportaciones clandestinas.

La historia es reciente. Una breve euforia fue seguida por la disgregación moral y social, y el país desembocó en la mayor crisis de su historia.

Los intentos que se efectuaron dentro del propio Gobierno Justicialista desde comienzos de 1975 para revertir las tendencias no tuvieron respuesta política. Nuevamente una caída de las exportaciones y un exceso de importaciones nos llevó al borde del cese de pagos. Nuevamente pararon industrias por falta de divisas para importaciones esenciales. Nuevamente los servicios amenazaron interrumpirse por obsolescencia de equipos e ineficiencia de gestión. Una vez más la actividad económica disminuyó, reflejándose en la caída del ingreso promedio de todos los ciudadanos. Una vez más se pudo comprobar expe-

rimentalmente en la práctica que es fácil inducir una retracción de la producción agraria a través del mecanismo de precios internos y que irremediamente ella se convierte en una crisis de toda la economía a través del balance de pagos.

Esta conclusión de claridad casi experimental nos exime de entrar en la polémica sobre los orígenes de la inflación como manifestación de las contradicciones del capitalismo periférico, que sigue proponiendo Prebisch desde las Naciones Unidas. Seguirá siendo cierto que la pretensión de acelerar el desarrollo de una integración industrial mediante un proteccionismo exagerado, no representa una adjudicación racional de los recursos a mediano plazo, y termina constituyendo un freno para la acumulación de riqueza nacional y una postergación de las verdaderas soluciones.

La situación actual

En un momento en que tanto el populismo demagógico, forma corrupta del ejercicio de la democracia, como la teoría económica del fundamentalismo industrial, yacen en la Argentina víctimas de sus propios excesos, parecería piadoso no ensañarse con sus cadáveres. Fuera más útil lanzarnos a recrear por sendas nuevas más dignas y más lúcidas, que nos acerquen al destino de grandeza que entrevimos en nuestras infancias y que largos años de desvío postergaron.

Es ya un valor entendido que el saneamiento general de la economía nacional requiere una revigorización de las exportaciones y que para lograrlo es fundamental mejorar las relaciones de precios en que se desenvuelve la producción agropecuaria.

En la campaña 1976-77 el solo expediente de fijar precios de sostén para las cosechas sin deducciones masivas a partir de los precios internacionales brindó resultados espectaculares. Un 15 % de aumento de la producción y un incremento de 500 millones de dólares en las exportaciones del sector rural, a despecho de los descensos de precios en algunos rubros importantes como el trigo, transforman totalmente la imagen de la producción agraria nacional. El gigante se despierta. Están anunciadas las mayores cosechas de sorgo y de soja de todos los tiempos y se ha colocado sin dificultades una producción récord de trigo. Como se ve, un desmentido categórico a los sombríos presagios que nos lanzaron a navegar por estos estrechos.

Los estímulos ofrecidos por el actual Gobierno han demostrado su eficacia para incrementar la producción y la productividad agraria y deberían mantenerse y perfeccionarse.

El mecanismo de los precios de insumo —producto que resulta fundamental para determinar el nivel de productividad de la empresa agraria como la de cualquier otra—, deberá ser cuidadosamente seguido con el fin de aplicar las medidas de política fiscal adecuadas.

Por una parte, es fundamental la fijación de precios de los productos agropecuarios. En estos momentos la simple equiparación de los precios internos con los internacionales ha permitido cubrir los costos de producción de los principales productos, dejando márgenes que estimulan la productividad y ello debe aplaudirse.

Debe admitirse sin embargo, que en una carrera inflacionaria como la que vive el país, ningún sistema de fijación de precios anticipados puede cumplir en forma totalmente satisfactoria una función orientadora de las decisiones de los empresarios, puesto que siempre existe la posibilidad de que sean desbordados por los costos internos, si éstos aceleran su subida o por fluctuaciones imprevisibles de las tasas de cambio.

El sistema elegido recientemente de referir a los productores a los precios internacionales, parece tener como principales objetivos, los muy loables de asegurarles que el Gobierno no piensa repetir la actitud predatoria de anteriores administraciones, pero también subrayar lo que es obvio, o sea que el país no está en condiciones de subsidiar la producción de los rubros mayoritarios de exportación, en forma similar o lo que ha podido hacerse con ciertas producciones agrarias de menor ponderación y como se hace sistemáticamente para diversos productos no tradicionales. Esto tiene la ventaja de asegurar al Gobierno contra los compromisos que supondría garantizar altos precios en moneda nacional frente a eventuales caídas de los precios internacionales y también informa al consumidor nacional que pagará por sus alimentos principales, precios inferiores a los del mercado internacional, que en general son los más bajos del mundo. Este nivel de precios constituye de por sí un subsidio a la producción de los restantes sectores a través de un bajo costo de la canasta familiar.

Por el contrario, la función orientadora de la inversión que habitualmente se asigna a los precios oficiales en sus diversas presentaciones (de orientación, mínimos de sostén, etc.) es cumplida muy precariamente por el actual sistema. Podría decirse que el Gobierno se ha lavado las manos y, abdicando su función de contralor y fomento, se limita a prometer a los productores que percibirán la totalidad de los precios internacionales con las deducciones de costos aceptadas tradicionalmente.

Los funcionarios y la mayoría de los productores, animados por común optimismo han preferido mantener libres los márgenes de "ganancias esperadas" en caso de altos precios en el mercado internacional, a cambio de dejar desguarnecidos los márgenes de "pérdidas esperadas" en caso de que los precios bajen. Las condiciones actuales del mundo parecen justificar esta actitud optimista para la mayoría de los productos, pero algunos rubros muy importantes como trigo, arroz y carnes vacunas, están al borde de crisis más o menos pasajeras de superproducción, que requerirían una política nacional indicativa más precisa, sin olvidar que hay muchos rubros alternativos de pro-

ducción cuyos precios no tienen porqué guardar relación con los precios mundiales.

Del mismo modo, si llegara a producirse un aumento desmesurado de los precios internacionales de algún producto, sería poco realista y hasta poco ético que los productores de ese rubro pretendieran embolsarse la totalidad. Pensemos que si en este momento el trigo volviera a valer U\$S 150 por tonelada como en 1975, los productores percibirían unos \$ 3.600 por quintal o sea unos 4,5 millones de pesos m/n. de ingreso bruto por hectárea, en lugar de los 3,1 millones que perciben en promedio a los precios actuales de U\$S 100 por tonelada.

Sin contar que este ingreso resultaría excesivo a los ojos de los productores de otros rubros y del ciudadano común, que tendría que pagar altos precios por el pan diario, resultaría probablemente fugaz y se habría perdido autoridad moral para esperar apoyo en los malos momentos.

Tampoco hay que buscar muy lejos para encontrar productos agropecuarios argentinos que requieren permanente o periódicamente precios por encima de los precios de importación desde el exterior y por múltiples razones debe impedirse que sean barridos por la competencia externa. Está ampliamente demostrado que el sector agropecuario se beneficia más de precios razonables y sostenidos, que de ciclos felices de "boom" seguidos por depresiones que son más aptos para entusiasmar a un jugador empedernido que a nuestros sufridos chacareros.

La política de vincular los precios internos al precio internacional no tiene en cuenta el carácter errático del comercio mundial, que le quita valor como elemento orientador de las decisiones empresarias.

Los organismos oficiales son universalmente los indicados y los únicos equipados para evaluar y pronosticar los costos y precios presentes y futuros a nivel mundial y nacional. Con todos los datos en su poder, tienen métodos técnicos que les permiten fijar precios en moneda nacional, que pueden no exceder el nivel previsible de los precios internacionales si así se desea. Los mismos organismos oficiales disponen de técnicas para prever las áreas sembradas y las inversiones tecnológicas que los productores harán en cada cultivo según los niveles de precios garantidos, porque pueden anticipar mejor que los productores mismos la rentabilidad real futura de los cultivos y cuáles serán las tierras marginales por sus rendimientos que resultarán excluidas a medida que se fijan precios más bajos. Disponiendo de profesionales capaces como hay en el país y organizando una buena red internacional de información, nada impediría que el Gobierno orientara a través del mercado la distribución de los cultivos en la forma que se acerque al "óptimo" de las siembras y que sólo dejara supeditados al azar los factores como la marcha del clima u otras contingencias imprevisibles. Consideramos importante que la evolución futura de las políticas de producción vaya dirigiéndose hacia la fijación de precios de orientación en moneda argentina, con criterios cons-

tructivos. A gobiernos que se han ganado la confianza de los empresarios agrarios, debe demandarles muy poco esfuerzo convencerlos de las evidentes ventajas de esta metodología.

Del mismo modo que sería absurdo proponer una supresión total de los aranceles de protección a la industria y que toda sociedad moderna debe financiar selectivamente algunos servicios imprescindibles, aunque sea a pérdida, el sector agrario de un país eficiente y progresista debe reservarse un puesto disciplinado en la producción y el derecho de recibir a cambio de ello la consideración y apoyo de todo el resto de la sociedad.

¿Dejaremos algún día de fomentar antinomias estériles? ¿Seremos capaces de integrar una sociedad activa y ordenada?

Dejando de lado estas observaciones comparativamente menores, la política agropecuaria actualmente en vigor ha conseguido en los hechos que la tijera de los precios de la empresa agropecuaria tenga su hoja representada por los precios de los productos, ya que no totalmente a cubierto de los sobresaltos del comercio exterior, por lo menos a salvo del aventurerismo de las políticas internas tendenciosas que se soportaron en períodos anteriores.

En estas condiciones, es posible pronosticar un crecimiento sostenido de la producción global del sector rural y ello representa un avance notable y una esperanza de legítimo resurgimiento de la economía nacional en conjunto.

Pero el sector agropecuario está en condiciones de contribuir aun más, mucho más, al progreso general. Está en condiciones de potenciar la expansión de las industrias y mantener la aptitud dinámica que lo han caracterizado en Dinamarca, Australia, Nueva Zelandia, Canadá, países que desde puntos de partida bastante similares al nuestro han alcanzado altos índices de industrialización y riqueza.

Estimamos que para que se mantenga un ritmo satisfactorio en el crecimiento de la economía argentina a mediano plazo y en conjunto, para que siga cimentándose una independencia y un bienestar crecientes, para que pueda progresar una industria poderosa, debe mantenerse un ritmo de aumento de la producción agropecuaria a largo plazo del orden del 3 al 3,5 % anual. Las condiciones naturales del país hacen que este objetivo ambicioso sea perfectamente alcanzable por todo el futuro previsible, o por lo menos, mientras las amenazas mundiales del agotamiento de ciertos recursos o del deterioro de la vida humana no cambien totalmente la situación.

Para alcanzar ese logro la segunda hoja de la tijera, en la que están marcados los precios de los insumos, adquiere una importancia vital. Si los insumos tecnológicos salen al mercado en la Argentina a precios ineficientes, o sea superiores a su productividad marginal, nuestros productores estarán siempre en desventaja frente a sus colegas de países en los cuales los costos industriales son más bajos.

Nuestro país, después de cuatro décadas de autarquía económica y de relajamiento de las relaciones de trabajo, hereda una estructura

muy distinta de la de 1929 y hay mucho que reordenar y construir de nuevo. Los sectores ineficientes constituyen un componente exageradamente pesado dentro del conjunto productivo nacional. Podría decirse que la Argentina pretende correr con una piedra de molino atada al cuello.

Los costos elevados que se registran para la producción interna de innumerables bienes y servicios, tanto intermedios como finales, dependen fundamentalmente de los siguientes elementos:

1. Escala reducida de la producción, determinada por la estructura industrial orientada al mercado interior, lo que crea un círculo vicioso que le impide ganar mercados exteriores para expandir su escala.

2. Dificultades para mejorar la gestión empresarial por obstáculos legales, presiones sindicales o políticas y valores sociales que descuidan la eficiencia.

3. Exotismo de diversas industrias que deben funcionar con insumos o materias primas recargadas por altos costos de flete, de calidad inferior o con otras limitaciones.

Podríamos citar infinitos ejemplos de estos tres determinantes de ineficiencia y sin duda surgirían más del análisis específico de cada industria por los especialistas. Varias de estas situaciones se han convertido en escándalos nacionales, como el alto costo de servicios fundamentales que se prestan entre nosotros en forma incompatible con una economía moderna. En otros casos, son componentes importantes de la industria o de la comercialización final de los productos, que frustran los esfuerzos de todas las etapas precedentes. Ya hemos visto que estas ineficiencias se van transmitiendo de una industria a otra a través del costo de los insumos y procesos intermedios, tanto en la agricultura, como en la industria, como en los servicios, en forma cruzada, hasta que tienen que ser absorbidos por el consumidor final.

Por otra parte, la estructura productiva que señalamos, representa intereses creados que están entrelazados en buena parte del 85 % de la población argentina que es urbana, que a la vez sufre y usufructúa esa realidad.

Esta herencia de parasitismo, de molición, de desorden ubíquo; este clima de ineficiencia que vive la Argentina presente, que deja largamente sin baldosas los socavones en las aceras de la ciudad, que somete impotentes al vejamen sádico de los burocratismos para el menor trámite, que indigna a las amas de casa que ven bajar el precio del novillo en Liniers pero no el del asado en la carnicería, que ofrece automóviles nacionales a precios de Cadillac o de Mercedes Benz, que nos relega a las señales de humo para comunicarnos cada vez que llueven 20 milímetros, que nos hace escudarnos en el escepticismo; esta frustración de una "generación perdida" y de otra por perderse en la apatía, la

emigración o la militancia extremista, son el legado de décadas de fundamentalismo industrial y de tendencias populistas que constituyeron parte esencial del Proyecto Nacional que hemis vivido del año 30 en adelante.

Cuando se menciona la necesidad de un nuevo Proyecto Nacional se está hablando de reemplazar el Proyecto Nacional del Populismo y del Fundamentalismo Industrial por otro que, sin sus restricciones intrínsecas, sea capaz de llevar al país a una nueva dimensión y a una mayor proyección universal.

No deseo ser mal interpretado. Yo les prometí hablar de una lucha larga y esta lucha no busca prebendas, ni sinecuras para el sector agropecuario. No proponemos retornar a situaciones superadas. Proponemos el desarrollo del sector agrario con ánimo de servicio, porque lo consideramos un componente indispensable para el progreso general de la Argentina.

Todos los argentinos deseamos la verdadera industrialización, porque ella es sinónimo de modernización y progreso.

El sector agropecuario en particular está conciente de que nunca podrá enorgullecerse de su propia productividad, a menos que pueda intensificar su producción mediante un uso mucho mayor que el actual de insumos mecánicos y agroquímicos de origen industrial. No es casual que los países de agricultura más productiva y de agricultores más prósperos, sean los de economía industrial más avanzada.

Obtener efectividad y eficiencia a todos los niveles y hasta en las manifestaciones más remotas de la vida nacional, debe constituirse en el objetivo fundamental del Proyecto Nacional de la Argentina. Un sector agropecuario fuerte es un engranaje imprescindible para crear la Nación sana y rica que todos queremos.