

LA INFLUENCIA DEL COMERCIO EXTERIOR EN EL ULTIMO CUARTO DE SIGLO DE TECNOLOGIA AGRICOLA

Ing. Agr. ALBERTO DE LAS CARRERAS

En esta sesión pública de la Academia Nacional de Agronomía y Veterinaria en homenaje al INTA me han encomendado enfocar la cuestión de la aplicación de la tecnología agropecuaria en el período mencionado desde el punto de vista del comercio internacional. Me voy a ocupar entonces de la influencia de la política externa sobre el agro y su tecnificación.

Deseo recordar que la creación del INTA en 1956, obedeció a la necesidad de incorporar a nuestro país la tecnología agropecuaria que se estaba gestando en el mundo y en especial en los EE.UU. Ello no indica que la Argentina hubiera vivido ausente de manifestaciones tecnológicas durante las décadas que dieron lugar a la expansión agropecuaria del país. Por el contrario, la Argentina participó de las expresiones de la técnica de la época en la agricultura y en la ganadería. En aquella mediante innovaciones como la que se aplicó a la fabricación de cosechadoras autopropulsadas y en la ganadería con la incorporación de corrientes zootécnicas que llevaron las carnes argentinas a niveles del más alto prestigio internacional. Pero durante las décadas del 40 y el 50,

hubo una verdadera explosión de conocimientos en materia mecánica, de agroquímicos, de genética y otras materias que debían incorporarse a la agricultura nacional.

Hubo un movimiento internacional en esta dirección. Si se me permite una licencia, diría que la FAO, creada en 1944, es el INTA del mundo. Australia, Brasil y otras naciones crearon institutos similares, cada uno teniendo en cuenta sus particularidades nacionales, sean de carácter político, administrativo, de conveniencia del medio rural u otras.

Mi exposición será centrada, como señalé antes, en la influencia del comercio exterior; procurará mostrar que al mismo tiempo que se creaba esta importante institución en la Argentina, cobraban particular fuerza las ideas que preconizaban la sustitución de importaciones, que habrían de tener una marcada influencia en la disponibilidad de recursos tecnológicos para la actividad agropecuaria. En otros términos, diré que mientras se decidía crear esta indispensable institución que es el INTA, se daba curso a una política económica basada en altas barreras tarifarias protectoras de la industria, con el objeto de dar un rápido impulso a la indus-

trialización sustitutiva de importaciones. Ello afectó los costos industriales e impactó desfavorablemente la aplicación de tecnología en el agro, que por otra parte se quería estimular.

Antes de abordar el origen de esta concepción veamos cómo se había desenvuelto la economía argentina en su relación económica con el mundo. Nuestro país, desde fines del siglo XIX venía expandiendo aceleradamente su producción agropecuaria, en especial la destinada a la exportación. Sus fábricas principales también tenían esa orientación agroexportadora. Ello provenía de la gran demanda de alimentos y productos agrícolas en general de los países desarrollados de Europa y particularmente de Gran Bretaña. La Revolución Industrial del siglo pasado había generado un gran desarrollo industrial en esos países, que se proyectó en distintos sentidos. La Argentina recibió grandes inversiones en infraestructura y servicios y proveyó productos del agro en grandes cantidades. Ello le permitió importar los productos industriales que requería su economía, que conoció un crecimiento muy acelerado, que se estima en un 6 % anual.

A raíz de la crisis mundial, que estalló en 1929, este esquema internacional mostró importantísimas fisuras. En 1932, Gran Bretaña firmaba el tratado de Ottawa con sus colonias, imponiendo una protección mutua en materia de intercambio, que la Argentina pudo aminorar pero no evitar, por mediación del convenio Roca-Runciman. Poco tiempo después, en 1939, estalló la Segunda Guerra Mundial, que duraría hasta 1945 y que provocaría un gran impacto sobre la economía argentina. Se recordará que por entonces nuestro comercio exterior sufrió serias dificultades por el lado de las exportaciones, porque a raíz del bloqueo

naval de la flota alemana, se acumulaban excedentes de carnes y de granos. Por el lado de las importaciones crecía la dificultad para aprovisionarse de materias primas y productos industriales en general. Hubo pues una gran crisis proveniente del comercio exterior y una sensación muy traumática de desabastecimiento industrial.

Al terminar la guerra, los países en general comenzaron a reconstruir las corrientes comerciales internacionales, interrumpidas tan abruptamente. El comercio internacional durante las décadas del 50 y 60 conoció un formidable aumento y fue un motivo de progreso para muchas naciones que participaron en él. La Argentina y otros países en desarrollo, no siguieron este camino. Desarrollaron con gran intensidad el ya señalado proceso de sustitución de importaciones, destinado a obtener un gran desarrollo industrial, basado en una alta protección arancelaria, sea mediante prohibiciones a la importación, licencias previas o bien altísimas tarifas aduaneras.

En lugar de volver a integrarse en el comercio internacional nuestro país se sumió en el aislamiento. En lugar de estimular el desarrollo industrial con una tarifa protectora razonable, levantó enormes barreras que dieron lugar a una industria de muy altos costos, característica que subsiste hasta hoy en muchos sectores industriales. Ello fue una decisión que tuvo su origen en centros intelectuales que tuvieron vasta influencia en la época.

El sustento intelectual de las políticas de sustitución de importaciones

Esta sustitución de importaciones constituyó la estrategia de desarrollo dominante en América Latina y otros

países en desarrollo. Se sustentó en la creencia que el sector agropecuario carece del dinamismo necesario para proveer oportunidades de trabajo a las nuevas generaciones como asimismo para generar los recursos externos para financiar el desarrollo. Atrapados por el deterioro de los términos del intercambio que se orientan en favor de las manufacturas, estos países debían estimular una fuerte industrialización para evitar un bloqueo crónico de su cuenta corriente con el exterior, para controlar las fluctuaciones de precios externos, para lograr una distribución más equitativa de los ingresos del comercio exterior y para promover un desarrollo tecnológico acorde con las aspiraciones de los nuevos tiempos. Esas eran las ideas dominantes.

Las frustraciones subyacentes con motivo de la inexistencia de una industria consolidada, que fueron advertidas durante el abrupto corte de las importaciones al iniciarse la Segunda Guerra Mundial y el nacimiento del proteccionismo agrícola en el mundo a cargo de Europa, los Estados Unidos y luego Japón, ayudaron a consolidar esta estrategia económica y a proyectar su vigencia durante casi cuatro décadas.

Otras corrientes de opinión señalaron la conveniencia de procurar un desarrollo más equilibrado, estimulando la industrialización mediante un régimen de aranceles de importación moderado y sin interferir la producción primaria y sus industrias complementarias con impuestos a las exportaciones. La corriente ideológica que sustentaba la sustitución de importaciones era, sin embargo, muy poderosa y armonizaba con las corrientes de pensamiento que asignaban un papel trascendente al estado empresario y regulador. Su triunfo entonces estuvo asegurado.

Los instrumentos utilizados por la política comercial externa fueron:

A) **Un elevado nivel de protección aduanera**, basado en altos aranceles de importación, autorizaciones previas y prohibiciones para el ingreso de productos al país. No se reparó, al menos suficientemente, en el nivel de los costos de las manufacturas argentinas y su relación con los vigentes en los mercados mundiales. Cuando se constató esta realidad y surgieron dificultades de colocación de los productos agrícolas en los mercados internacionales, se dispusieron subsidios para las exportaciones industriales, que no obstante ello, no han podido progresar en la medida necesaria. Luego de un incremento inicial, estas exportaciones de origen no agropecuario no han crecido. El volumen físico de estas ventas al exterior en los últimos diez años, permaneció en el mismo nivel.

B) **La aplicación de impuestos a las exportaciones de productos primarios y agroindustriales**, con propósitos fiscales y también de redistribución de ingresos en favor de los consumidores. El porcentaje de estos impuestos sobre el valor FOB de las mercaderías exportadas llegó a ser tan alto que el ingreso fiscal resultante se constituyó en una fuente difícil de sustituir dentro de un contexto crónicamente deficitario del presupuesto. Este porcentaje tuvo en general, una graduación decreciente, a medida que crecía el valor agregado industrial en las manufacturas de origen agropecuario, de modo tal de procurar que la tasa de protección efectiva negativa decreciera o bien se transformara en positiva, a medida que crecía el grado de participación manufacturero en la composición de los productos. El inevitable efecto depresivo de estos impuestos a la

exportación sobre la oferta agropecuaria y las exportaciones de este origen, no fue claramente advertido por los promotores de esta estrategia. Muchos de ellos creyeron que las ventajas comparativas del agro argentino eran tales que esas gabelas podrían compensarse con una mayor eficiencia en la agricultura y una aplicación de modernas tecnologías en el sector.

Estos instrumentos jugaron dentro de un contexto de alta estatización de la economía y de una fuerte regulación de diversa naturaleza. El control de cambios mantenido casi siempre bajo rígido control y los efectos de esta política comercial autárquica, tendieron a sobrevalorar la moneda nacional y a deprimir al agro y las exportaciones.

La medida de la sustracción de ingresos al agro

Durante bastante tiempo se midió la sustracción de ingresos al sector rural estimando los efectos de la aplicación de los impuestos de exportación sobre los productos agropecuarios y sus manufacturas, no solamente computando el aporte al presupuesto sino también la contribución implícita en la transferencia de ingresos a los consumidores.

Ello sin embargo, no refleja el impacto de la política de sustitución de importaciones antes mencionada. Existe ya un caudal de estudios que cuantifican con mayor precisión el efecto de estas políticas de sustitución de importaciones sobre los distintos sectores de la economía.

En un estudio reciente de Adolfo C. Sturzenegger se presenta un cuadro que refleja el grado de protección (positivo o negativo de distintas producciones argentinas). El autor ha tomado en cuenta los tres factores

mencionados anteriormente, es decir, los impuestos de exportación, los aranceles de importación y el efecto de la autarquía económica sobre el tipo de cambio. La primera columna de la izquierda del cuadro que sigue indica el grado de protección efectiva para un grupo de productos primarios e industriales. Mide el efecto de las políticas tarifarias (derechos de exportación y aranceles de importación). La segunda columna le agrega los efectos de la política comercial sobre el tipo de cambio real. A la primera le llama protección y a la segunda protección neta.

PROTECCION EFECTIVA Y EFECTIVA NETA DE UN GRUPO DE PRODUCTOS AGRICOLAS E INDUSTRIALES ARGENTINOS

	Protección	Protección neta
Primarios		
Girasol	- 34,44	- 44,85
Trigo	- 22,76	- 35,93
Sorgo	- 19,74	- 32,92
Maíz	- 18,62	- 32,17
Lana sucia	- 14,84	- 27,61
Arroz . . .	- 10,42	- 24,81
Algodón en fibra	- 8,84	- 25,03
Manzanas	- 7,07	- 20,96
Industriales		
Hilados de lana	6,96	- 6,73
Madera aserrada	12,35	- 1,37
Lana lavada . . .	16,88	0,10
Hilados de algodón . . .	20,49	5,39
Ind. metropolitana	73,92	45,73

Fuente: Sturzenegger, Adolfo C.: "El impacto del sector externo en el desarrollo económico regional. La hipótesis de la regulación antiprimaria, prometropolitana, conservadora y endógena".

Según se advierte, el efecto combinado de los tres factores determina una importantísima desprotección de

las producciones primarias argentinas (girasol, trigo, maíz, etc.) como consecuencia del juego combinado de los instrumentos de la política comercial externa. Por el contrario, ha sobreprotegido a las producciones industriales (industria metropolitana, hilados, etc.). Su influencia en los precios relativos ha sido importantísima y ha gravitado preponderantemente en la economía argentina y el comercio internacional del país.

Esta política comercial denominada cerrada o autárquica, es actualmente motivo de consideración particular en los organismos internacionales y los centros de estudio.

El Banco Mundial se ha ocupado con detalle de esta cuestión, en su Informe sobre el Desarrollo Mundial de 1986.

Para mostrar la aplicación del mismo tipo de políticas en varios países, se reproduce a continuación el cuadro que figura en la página 62 de dicho informe. El cuadro refleja la "razón de protección relativa" entre la agricultura y la industria entre 1960 y 1980. La cifra menor de uno, está indicando los efectos de esta disparidad en cada país.

PROTECCION DE LA AGRICULTURA COMPARADA CON LA DE LAS MANUFACTURAS EN UN GRUPO DE NACIONES EN DESARROLLO

País y período	Año	Razón de protección relativa (*)
En los años '60:		
México	1960	0,70
Chile	1961	0,40
Malasia	1965	0,98
Filipinas	1965	0,66
Brasil	1966	0,46
Corea	1968	1,18
Argentina	1969	0,46
Colombia	1969	0,40

(*) Uno más la tasa efectiva de protección a la agricultura dividido por uno más la tasa efectiva de protección a las manufacturas.

País y período	Año	Razón de protección relativa
En los años '70 y '80:		
Filipinas	1974	0,76
Colombia	1978	0,49
Brasil	1980	0,65
México	1980	0,88
Nigeria	1980	0,35
Egipto	1981	0,57
Perú	1981	0,68
Turquía	1981	0,77
Ecuador	1983	0,65

Los efectos de la política comercial externa sobre la economía

El mismo Banco Mundial ha publicado recientemente una investigación acerca de los efectos de las políticas comerciales externas sobre el crecimiento en diversos países en desarrollo, para los períodos 63/73 y 73/85. Divide estas políticas en orientadas hacia afuera y hacia adentro y verifica sus resultados según el crecimiento del Producto Bruto.

Para el primer período indicado, se revela claramente el alto crecimiento de los países de economía abierta, que son los asiáticos Singapur, Corea del Sud y Hong Kong. El crecimiento del producto bruto va decreciendo a medida que se reduce el grado de apertura, para ser francamente reducido en las economías fuertemente cerradas.

Para el período 1973/85 el crecimiento del Producto Bruto siguió siendo muy elevado para los tres países de economía francamente abierta y se tornó muy negativo para la mayoría de los países de economía fuertemente cerrada. Ciertamente existen otros factores que influyen sobre el crecimiento, que son de orden político, social y económico, no necesariamente ligados a la política

comercial externa. Pero en todo caso, el cuadro brinda una visión interesante de lo que a nivel nacional está resultando absolutamente evidente.

Impacto sobre la tecnología agropecuaria

La política comercial externa ha tenido un fuerte impacto sobre los precios relativos en la economía argentina al deprimir los precios del agro y elevar los industriales. No es difícil entonces, llegar a la conclusión que afectó la relación insumo-producto, tornándola más desfavorable para los productores agropecuarios y entonces ejerciendo influencia desfavorable sobre la incorporación de tecnología.

Fue precisamente después de la Segunda Guerra Mundial cuando se desarrolló un gran impulso tecnológico en las actividades rurales. La mecanización, que ya venía tomando impulso, tuvo un extraordinario auge en todo el mundo. Pronto se incorporaron los agroquímicos sean fertilizantes o plaguicidas, así como también la genética y más recientemente, los servicios. Se puede decir, sin caer en exageración que en la segunda mitad del siglo XX, la agricultura mundial incorporó bienes industriales y servicios en cantidades no imaginadas antes. La producción agraria tiene hoy costos integrados por una gran variedad de bienes y de servicios.

Desafortunadamente por esa dis-

torsión en la relación insumo-producto mencionada más arriba, los productores argentinos no han podido incorporar toda la tecnología que hubiera sido posible de haber mediado una política comercial externa más abierta, de fuerte vinculación con el mundo.

La conclusión de estas reflexiones es que al mismo tiempo que se adoptaba la saludable decisión de crear el INTA en la Argentina, se acababan de gestar y poner bajo aplicación la política de sustitución de importaciones y la financiación del estado por vía de los derechos de exportación que habrían de frenar la aplicación de la tecnología agropecuaria en la Argentina.

Esto no resta méritos al INTA, por el contrario, significa que ha debido desarrollar su esfuerzo en condiciones poco propicias y que por lo tanto, de mediar condiciones distintas y más favorables, sus frutos serían mucho más abundantes. Muchas de las investigaciones y técnicas desarrolladas, que pueden haber quedado sin aplicación, tendrían posibilidades inmediatas de hacerse realidad.

Afortunadamente, las ideas parecen estar cambiando en nuestro país. Hoy el discurso oficial, ha cambiado considerablemente. Desde el Ministerio de Economía y en general desde la administración toda, se está predicando la necesidad de abrir la economía, que no es otra cosa que cambiar la política comercial externa en un sentido positivo, favorable al país, al agro y a su tecnificación.