

UNIVERSIDAD DEL CEMA
Buenos Aires
Argentina

Serie
DOCUMENTOS DE TRABAJO

Área: Economía

***LA ESTRATEGIA DEL DESARROLLO
INDIRECTO, 35 AÑOS DESPUES***

Juan Carlos de Pablo

Octubre 2008
Nro. 382

www.cema.edu.ar/publicaciones/doc_trabajo.html
UCEMA: Av. Córdoba 374, C1054AAP Buenos Aires, Argentina,
ISSN 1668-4575 (impreso), ISSN 1668-4583 (en línea)
Editor: Jorge M. Streb; asistente editorial: Valeria Dowding <jae@cema.edu.ar>

LA ESTRATEGIA DEL DESARROLLO INDIRECTO, 35 AÑOS DESPUES

Juan Carlos de Pablo¹

En las líneas que siguen me ocupo de la persona de Guido Di Tella, de mi reciente relectura de *La estrategia del desarrollo indirecto* (Di Tella, 1973) y de cómo hay que plantear en Argentina la política económica referida al sector industrial, en los tiempos que corren.

. . .

En de Pablo (2002) reseñé su obra escrita. En aquella oportunidad sobre su persona dije textualmente lo siguiente:

“Guido José Mario Di Tella (1931-2001) fue un hombre multifacético. Heredero - ¡demasiado joven!-, junto con su hermano Torcuato S., del ‘imperio’ industrial que había construido Torcuato Di Tella padre, quien falleció cuando Guido tenía... 18 años. Pero además productor agropecuario, docente, académico, dirigente político, coleccionista de arte, activo mecenas, viceministro de economía, embajador, canciller (hablaba 4 idiomas a la perfección), etc.

Ninguna persona con su exposición pública hubiera podido salvarse, no sólo de ser discutido sino de ser despellejado, con o sin razones (es más: su vida corrió literal peligro, el 24 de marzo de 1976, siendo salvada por José Alfredo Martínez de Hoz). Y menos aún con su estilo, que a algunos reventaba y a otros les caía fenómeno.

A mí me caía fenómeno. Por su forma de ser y la mía, pero además porque creí captar la profundidad implícita en aseveraciones que –tomadas superficialmente- podían parecer no sólo cuestionables sino hasta ridículas. En el último reportaje que le leí, publicado en Clarín, a propósito de no sé qué objeción le hacían a su enfoque sobre la

¹ Titular de Depabloconsult, profesor en las universidades de San Andrés y del Cema. Las opiniones vertidas son personales. depablo@speedy.com.ar

Versión escrita de la presentación realizada en el homenaje a Guido Di Tella, Universidad Torcuato Di Tella, 2 de setiembre de 2008.

Agradezco a Gustavo López el aporte estadístico y a Rinaldo Antonio Colomé y a Lucio Graciano Reca los valiosos comentarios realizados a la versión preliminar.

cuestión Malvinas, respondió: ‘prefiero que los kelpers nos consideren boludos, a que nos consideren peligrosos’. ¡Eso es pensar!”

Con ojos de 2008 agrego que cuando dentro de algunos siglos se calmen un tanto las pasiones referidas a la denominada “década de 1990”, su figura logrará el lugar que merece por su labor diplomática. Me alegra que eventos como éste ayuden a ubicarlo en el lugar que merece como pensador.

. . .

1. *Estrategia* es, en rigor, un conjunto de 9 ensayos (5 de ellos publicados con anterioridad, entre 1962 y 1971), referidos a temas heterogéneos, tanto micro como macroeconómicos. Desarrollo tecnológico, organización y capacidad de decisión, así como manipulación de la demanda (marcas y propaganda), son cuestiones principalmente microeconómicas; sector agropecuario, sector trabajo, estrategia industrial, comercio e inversiones extranjeras, y planificación, son cuestiones básicamente macroeconómicas.

2. La obra arranca shoqueando... o confundiendo. Porque la cita incluida al tope del capítulo 1 dice textualmente: “‘Al hambriento pertenece el pan que tu guardas, al hombre desnudo el abrigo que está en tu ropero. Al descalzo los zapatos que se pudren en tu casa. Al miserable el dinero que tienes oculto’. San Basilio, homilía 6 contra la riqueza”. Pero esta invitación a salir a la calle con un palo de amasar, para romper todo (recuérdese, además, que el libro fue publicado en 1973), un par de párrafos más abajo es seguida por la siguiente: “En el trabajo se supone todavía posible avanzar por el camino de la justicia y del desarrollo, haciendo cambios significativos, pero desde *adentro* del sistema” (la bastardilla es mía).

3. Desde el punto de vista metodológico Guido no era Simon Smith Kuznets (muchísimos números, elaborados por él mismo, seguidos de algunas inferencias robustas)... pero tampoco Gerard Debreu (típico ejemplo del enfoque económico axiomático o “bourbaquista”). Pintaba con brocha gorda (particularmente en los trabajos que realizó en forma individual, en los cuales aparecen muy pocas cifras), pero al igual que Guillermo Calvo o Carlos Rodríguez, modeló cuestiones relevantes.

4. *Estrategia* contiene un interesante pronóstico. “Los políticos hablarán de esto, espero, dentro de 10 o 20 años. Es el atraso inevitable entre la generación de las ideas y su aceptación pública”. En 1983 los políticos estaban muy concentrados en las implicancias del regreso a la democracia, luego del Proceso de Reorganización Nacional; mientras que en 1993 sí estaban hablando según las líneas sugeridas en este trabajo. Pero en 2003, es decir, 30 años después de la publicación de la obra, volvieron a hablar como lo hacían... en 1973.

5. El autor más citado es... Oskar Lange (6 veces), seguido por Reinaldo Bajraj, Edward Hasting Chamberlin, Basil Henry Liddell Hart y David Ricardo (4 veces). ¿Liddell quién?, preguntamos los economistas. Se trata de alguien que nació en París, en 1895. En

1927 se retiró del ejército inglés con el grado de capitán, dedicándose a escribir artículos periodísticos, historias y biografías militares. Winston Churchill lo quería meter preso por haber discutido críticamente detalles del desembarco del Día D, 3 meses antes de que ocurriera. Falleció en 1970.

Planteó los principios de una buena estrategia, los cuales según él fueron ignorados por casi todos los comandantes durante la Primera Guerra Mundial. Tales principios, sintetizados en la idea de *el enfoque indirecto*, se basan en 2 pilares: 1) los ataques directos sobre un enemigo que defiende una posición firme casi nunca funcionan y nunca deben ser intentados; y 2) para vencer al enemigo uno primero debe desequilibrarlo, lo cual no se consigue vía el ataque más importante sino que debe hacerse antes de que dicho ataque pueda ser realizado. Además de lo cual agregó que las batallas son usualmente decididas en las mentes de los comandantes adversarios, no en los cuerpos de los soldados propios.

En la biblioteca pública de Nueva York se pueden consultar 44 obras de Liddell Hart, sólo una de las cuales (publicada originalmente en 1941) fue citada por Di Tella. Da la impresión de que Guido hubiera encontrado una coincidencia con sus ideas, más que una inspiración para su trabajo... aunque el hallazgo lo impactó lo suficiente como para -con una pequeña modificación- copiarle nada menos que el título de su obra.

6. Según Di Tella, el mensaje básico de su obra es el siguiente: “por estrategia del desarrollo indirecto queremos indicar aquella que trata de lograr los objetivos nacionales de la manera más ahorrativa de nuestros esfuerzos, tratando de buscar el desarrollo a través no de las líneas más difíciles sino vía el punto de mínima dificultad, diríamos el punto de ruptura... Hay que basar el desarrollo sobre los recursos disponibles, en particular sobre el factor olvidado -el trabajo- minimizando la dependencia de los capitales externos, introduciendo pautas de eficiencia y accediendo a las exportaciones industriales”.

Agregando que “hemos llegado a valorizar tremendamente todas aquellas actividades que no tenemos, desenfatiando continuamente la importancia de todos aquellos logros obtenidos, y destacando la imposibilidad de realizar el desarrollo en la medida en que no se realicen algunos nuevos y grandes proyectos, haciendo de estos proyectos el elemento básico de todos los esquemas de desarrollo... La facilidad de una industria no es algo en contra, ni algo que le quite sentido heroico, sino algo que le da un gran sentido práctico y de viabilidad. Si una industria requiere menos capital que otra, ceteris paribus es sin duda una industria preferible, por cuanto es una industria que está usando un recurso escaso del cual disponemos con dificultad”.

“Es muy típico el convencimiento, por parte de los países en estado de desarrollo, de que la mera traslación de las técnicas, máquinas e industrias que constituyen el símbolo de la madurez de los países industriales, implica alcanzar esa madurez... No hay manera de importar la madurez, y menos la madurez industrial... No basta con desear las cosas para que éstas ocurran; hay que crear las condiciones para que éstas puedan ocurrir”.

“En lugar de una dispersión del esfuerzo, lo más conveniente es la concentración del esfuerzo en un menor número de actividades industriales y en un menor número de firmas

por industria, desarrolladas en cambio a una escala mucho mayor... El haber llegado a la necesidad de concentrar el esfuerzo en unos pocos frentes industriales, y tratar de desarrollarlos inclusive hasta la exportación, es ya una definición muy importante. Pero debemos pasar a indagar sobre la naturaleza de esas actividades. Sin duda, las más posibles para nosotros son aquellas que insumen los factores tierra, trabajo y capital en proporciones y calidades más o menos parecidas a la dotación y calidades de factores de nuestro país”.

“En todo momento debemos distinguir entre actividades y tecnologías. Entre siderurgia, máquinas herramientas o zapatos, y con qué tecnología se produce cada bien... Lo que determina la posibilidad de pagar altos salarios reales no es la actividad sino la tecnología”.

“Quizás sea hora de pensar en nuevas formas de planificar, que requieran menor omnisciencia por parte de los entes correspondientes, que partan de la hipótesis que el organismo planificador no tiene tanto conocimiento o confianza en los datos de la realidad, y que la capacidad de decisión y de coordinación en la implementación es francamente reducida... La posición que creemos más acertada es la de pensar por un lado que la planificación es absolutamente indispensable y que sin un intento deliberado para promover el desarrollo no se lo conseguirá; y por el otro, quizás con igual valor, que las herramientas que se deben usar deben ser extremadamente simples y no deben recargar innecesariamente al gobierno o al comité de planificación, cuya capacidad para mantenerse informado, interpretar la información y tomar decisiones, es sin duda una de las restricciones o factores escasos”.

En una palabra, en *Estrategia* Di Tella propuso aplicar la máxima marshalliana de poner la cabeza fría al servicio del corazón caliente. Evitando la grandilocuencia verbal que subestima la importancia de las alternativas menos grandiosas pero más realistas (producir zapatos en condiciones internacionales puede generar mayores salarios para la economía en su conjunto, que producir autos en base a protecciones efectivas altísimas); solucionando los problemas externos sobre la base de la exportación de manufacturas más que sobre la base de ulteriores sustituciones de importaciones; teniendo en cuenta que junto a las fallas del mercado existen las fallas de la planificación, y por consiguiente siendo cauteloso en materia de planificación e intervención estatal; etc.

7. ¿A quién tuvo “en la mira” Guido con este escrito? A quienes cuestionaban la industrialización argentina como tal; a los industrialistas a ultranza, cuyos únicos ídolos son Carlos Pellegrini y Vicente Fidel López; y a Rogelio Frigerio, “cuyo esquema hace la máxima combinación de los inconvenientes del esquema clásico y del esquema autárquico”.

. . .

Poner la cabeza fría al servicio del corazón caliente es un principio permanente, cuyas implicancias empíricas deben ser permanentemente actualizadas. ¿Qué debe hacer Argentina en materia industrial? Comencemos por actualizar el diagnóstico.

1. *Estrategia* se refiere a un mundo cuya porción económicamente más desarrollada está integrada por países industriales, muchos de los cuales protegen su producción agropecuaria, y cuyos países en vías de desarrollo comenzaron una industrialización sustitutiva de importaciones (ISI) más por necesidad que por diseño. Esfuerzo destinado originalmente al mercado interno, para solucionar problemas externos eventualmente también debía posicionarse para conquistar el mundo. El Primer Mundo. Desde la primera mitad de la década de 1960 Raúl Prebisch intentó, a través de la UNCTAD (la oficina de Naciones Unidas para el comercio y el desarrollo), complementar los esfuerzos individuales de los países en vías de desarrollo, buscando que los países más industrializados redujeran las barreras que habían erigido a la importación de productos industriales. La idea era que los italianos, los alemanes y los norteamericanos, compraran camisas, tornillos y cartulinas producidas en Colombia, Egipto o Argentina.

En este mundo, a partir de la década de 1980 la novedad la genera China. Que no solamente le vende productos manufacturados baratos a los países del Primer Mundo, sino también al resto del mundo en vías de desarrollo (en la Tienda Don Paco donde pasé mi niñez y juventud, los fabricantes argentinos de hilos de coser fueron protegidos de los hilos *Cadena*, fabricados en Inglaterra, no de los hilos *Chin chu lín*, elaborados en Asia)².

Siendo una consecuencia de la fenomenal caída de los costos de transporte y comunicación, es lógico que la intensidad de la vinculación entre productores y consumidores geográficamente distantes, dependa de la relación entre el costo de transporte y el costo total de cada mercadería o servicio (el comercio de especias hace siglos que se comercializa en un mercado globalizado, el de la arena todavía no). Pero como amenaza general el fenómeno chino no tiene nada de nuevo, como sugiere el siguiente párrafo: “por toda la información que tenemos, parecería que las clases trabajadoras de China son famosas por su laboriosidad y energía, así como por su habilidad en la producción de mercaderías donde no se requiere maquinaria superior... Sabemos que el salario nominal es extremadamente bajo en China... Y como bien observó Adam Smith, a los comerciantes, en sus transacciones, lo único que les interesa son los precios en moneda... Para un comerciante que vive en Londres y compra en Hamburgo, el trabajo chino le sale muy barato, independientemente de si el poder adquisitivo de dicho salario no es bajo en China” (Robert Thomas Malthus, ¡1836!)³.

Quien piensa que China impacta en Estados Unidos o en Argentina, no piensa. Pensar implica plantear la cuestión de la siguiente manera: lo que hacen para ganarse la

² Imitando a Guido, también estoy pintando con brocha gorda. Cuando hablo de China me refiero a toda producción manufacturera oriunda de algún país en vías de desarrollo, que “porque se fabrica donde se pagan salarios de miseria” compite con la producción local en otros países en vías de desarrollo. ¿Deben India y Vietnam también integrar esta lista? Probablemente, pero no es el caso de Japón posterior a la Segunda Guerra Mundial, cuando irrumpió en los mercados mundiales con cámaras fotográficas y radios a transistores.

³ Un ejemplar de la obra le fue obsequiada por George Bush Jr. a Néstor Carlos Kirchner, en el primer viaje presidencial de éste a Estados Unidos. ¿La habrá leído?

vida los seres humanos y los capitales físicamente ubicados en China, beneficia a algunos y complica a otros seres humanos y capitales que viven en Estados Unidos o en Argentina. Porque como para los seres humanos las mercaderías y los servicios se vinculan a través de relaciones de sustitución y complementariedad, en cualquier país fuera de China conviven personas que están encantadas con los chinos, con otras que se los quieren comer crudos.

2. *Estrategia...* A pesar de los trabajos de Lucio Graciano Reca (1967) y Rinaldo Antonio Lauriano Colomé (1966), hasta mediados de la década de 1970 la “sabiduría convencional” partía de la base de que el productor agropecuario no hacía cálculo económico, consiguientemente no respondía a los incentivos y por ende la oferta agropecuaria era inelástica al precio. A caballo de lo cual, y como consecuencia de la existencia de una Estructura productiva desequilibrada (Marcelo Diamand, 1973), la productividad de los factores asignados a los sectores agropecuario e industrial se ubicaba en 2 niveles muy separados entre sí.

El 2 de abril de 1976 Martínez de Hoz pronunció su primer discurso como ministro de economía de la Nación. En la referida alocución anunció que el trigo que se estaba por sembrar, cuando varios meses después fuera cosechado y vendido no pagaría el altísimo derecho de exportación vigente. La respectiva resolución ministerial recién fue dictada el 17 de noviembre de dicho año, pero bastó el anuncio -en un momento de enorme credibilidad de las autoridades- para que los productores se pusieran a sembrar con gran ahínco, destruyendo la primera parte de la afirmación incluida en el párrafo anterior.

Y no pararon más. En 1975/76 la producción agrícola total fue de 24 millones de toneladas; aumentó a 36 millones en 1980/81, mantuvo el nivel en 1990/91, subió a 68 millones en 2000/01 y a 97 millones en 2007/08. “La cadena agroindustrial genera 18,5% del PBI, emplea directa o indirectamente a 36% de la fuerza laboral, genera ingresos fiscales equivalentes a 12,3% del PBI y representa 56% de las exportaciones y 15% de las importaciones” (Nogués y Porto, 2007).

El conflicto que el Poder Ejecutivo mantuvo con el campo a partir de mediados de marzo de 2008 posibilitó que salieran a la luz facetas del “nuevo” sector agropecuario. Las cuales no me sorprendieron porque en las últimas 3 décadas pronuncié cientos de conferencias delante de productores agropecuarios, quienes me consta le prestan tanta atención a la tecnología como a los mercados, locales e internacionales. ¿Hace hoy menos cálculo económico un productor agropecuario que un fabricante de arandelas o el dueño de un negocio de fotocopiado? Seguro que no.

Hay respuesta de la oferta agropecuaria a los mayores precios, tanto por el uso más intenso de la superficie tradicionalmente dedicada a la agricultura y la ganadería, como por la incorporación de nuevas tierras. Al escribir “El desarrollo económico de los espacios abiertos”, Di Tella y Manuel Zymelman (1962) se basaron en un gráfico en cuyo eje horizontal se mide el tiempo y en el vertical la superficie sembrada y cosechada, el cual registra una primera porción ascendente -como consecuencia, por ejemplo, de la introducción de los ferrocarriles-, seguida por un estancamiento. Pues bien, desde hace por

lo menos 2 décadas dicha curva tiene a la derecha una nueva porción ascendente. ¿Seguirá siendo desequilibrada la estructura productiva, como cuando escribió Diamand?

Digresión. ¿En qué se parecen, y en qué se diferencian, los procesos de apertura al mundo verificados en nuestro país en las últimas décadas del siglo XIX y actualmente? Existe una importante semejanza y una no menos importante diferencia.

La semejanza radica en la no neutralidad del proceso. Como bien explicó Joseph Alois Schumpeter cuando habló de destrucción creativa, no hay nada neutral en la innovación, como no hay nada neutral en la devaluación, la apertura y el cierre económicos, la regulación y desregulación, etc. Seguramente que hay un neto, pero resulta de la diferencia entre los que ganan y los que pierden, y rara vez los primeros compensan a los últimos.

La diferencia tiene que ver con la geografía. Simplificando al máximo, a fines del siglo XIX el puerto de Buenos Aires y la pampa húmeda estaban chochos con la conexión con Inglaterra, el resto del país refunfuñaba; ahora el interior está chocho con la conexión con China, el Gran Buenos Aires refunfuña. ¿Qué pasó? Que hace más de un siglo la apertura económica movilizó recursos en Buenos Aires y la pampa húmeda, mientras que la red ferroviaria terminó con buena parte de las artesanías locales y otras producciones (en 1876 la mitad del trigo producido en Argentina provenía de los valles andinos), las cuales no pudieron competir con las manufacturas extranjeras, ni con el trigo cultivado en la pampa húmeda. Mientras que ahora la apertura económica moviliza recursos no sólo en la pampa húmeda sino también en buena parte del país, y las ciudades del interior se benefician del tan criticado “derrame”; mientras sufren las manufacturas que se producen... en el Gran Buenos Aires.

3. En 1949 Prebisch enfatizó el deterioro de los términos del intercambio en contra de los productos primarios, porque esto es lo que se había verificado en las décadas anteriores; también le preocupaba que la relación importaciones/PBI de Estados Unidos, la nueva “locomotora” mundial, hubiera caído a la mitad entre comienzos y mitad del siglo XX. A raíz de lo cual recomendó cautela con respecto al propuesto desmantelamiento de la ISI generada por las 2 guerras mundiales y la Gran Depresión de la década de 1930.

Ahora bien, la evolución de los términos del intercambio es una cuestión esencialmente empírica, y por consiguiente debe ser permanentemente actualizada. Con la misma fuerza con la cual en su momento habló del deterioro de los términos del intercambio en contra de los precios de los productos primarios, hoy Prebisch hablaría de su mejora⁴.

⁴ Porque no era ningún negado frente a los hechos. Con diferencia de 6 años redactó “América Latina y algunos de sus principales problemas” y el denominado “Informe Prebisch”. En este último, a la luz de la herencia que había dejado Juan Domingo Perón, recomendó devaluar, crear el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), ingresar al Fondo Monetario Internacional y al Banco Mundial, etc. También recomendó fijar retenciones de hasta 25% a la exportación de productos agrícolas, decrecientes en el tiempo y con cuyo producido debía constituirse un Fondo para estimular la producción agropecuaria (Colomé, 2007, reseña la evolución de las referidas retenciones, así como el distinto destino que tuvieron los resultantes ingresos públicos).

Desde el insuperable ejemplo de la fabricación de alfileres, con el cual Adam Smith comienza La riqueza de las naciones, sabemos que la especialización genera beneficios pero también riesgos. En una fábrica donde trabajan 3 personas, cada una de las cuales realiza todas las operaciones necesarias para elaborar cada alfiler, cuando alguien se enferma la producción se reduce 33%; mientras que en otra fábrica donde también trabajan 3 personas, pero cada una realiza una tarea diferente (uno corta, el siguiente prepara la punta y el tercero la cabeza), cuando todos concurren el nivel de producción es mucho mayor que en la primera, pero si alguno se enferma la producción se reduce... 100%.

¿Cuál debe ser la respuesta de un país a los riesgos implícitos en la especialización? Por empezar no exacerbarla, como hizo el gobierno argentino cuando al penalizar la producción local de carne, leche, trigo y maíz, porque en parte se consumen localmente, aumentó el grado de “sojización” de la economía argentina que hubiera surgido simplemente de la conexión con el mercado chino.

Junto a lo cual corresponde que los productores agropecuarios se concienticen, ahorrando y capitalizándose en las épocas de “vacas gordas” para poder hacer frente a las épocas de “vacas flacas”; y que el Estado no comprometa gastos públicos permanentes, financiados con ingresos públicos muy dependientes del boom sojero.

En la experiencia argentina lo primero es mucho más fácil de lograr que lo segundo. Cuando en 2002 dictaba conferencias sobre economía y aludía a “la crisis más grande de nuestra historia”, en algunas ciudades de nuestro país escuchaba la siguiente pregunta: “usted; ¿a qué año se refiere?”. Porque lo que en Buenos Aires denominábamos la crisis más grande de nuestra historia, en las ciudades rodeadas de sojeros se vivía como la situación exactamente opuesta. Resultado de la combinación de la cuadruplicación del tipo de cambio nominal, la pesificación de las deudas locales y los altos precios internacionales de los productos.

Inteligentemente los productores de soja diagnosticaron que estaban delante de un fenómeno transitorio (lo cual no quiere decir que necesariamente desaparecería en el corto plazo), y por consiguiente no debían partir de la base de que la nueva tasa de beneficios sería el piso de las tasas futuras. Ergo, se capitalizaron. No habiendo sido nunca acreedores del sistema financiero, menos lo iban a ser a partir de 2002; entonces renovaron maquinarias, autos y casas, volvieron a enviar a sus hijos a universidades privadas, etc.

El Estado argentino, por el contrario, aumentó el gasto público como si la suba de los ingresos públicos fuera a ser permanente. Quienes crean que este comportamiento es patrimonio exclusivo de las actuales autoridades deberían analizar en detalle lo que ocurrió con las políticas monetarias y fiscales durante la vigencia de la “tablita” de Martínez de

Como documentan Caravaca y Plotkin (2007), en la década de 1920 la Sociedad Rural Argentina -entidad donde Prebisch trabajaba como asesor- le encargó un trabajo para mostrar que, actuando de manera oligopsónica, los frigoríficos abarataban indebidamente el precio de la carne que le compraban a los productores. Luego de una meticulosa revisión de las estadísticas argentinas e inglesas, Prebisch concluyó que no era cierto, y así lo expuso en un informe. El último que escribió para la institución.

Hoz o el plan de Convertibilidad (sugiero documentarse consultando La economía argentina durante la segunda mitad del siglo XX, de Pablo, 2005); pero también sugiero leer el primer capítulo de la memoria del BCRA correspondiente a 1938, escrita por Prebisch -su gerente general-, o prestarle atención al entusiasmo que generan las ondas positivas y que terminan en crisis de inviabilidad, como ocurrió durante la segunda mitad de la década de 1880, período analizado en detalle por della Paolera y Taylor (2001), y Gerchunoff, Rocci y Rossi (2008).

Porque la presión “social” sobre el gasto público es permanente, inmensa e imparabile, y porque así lo visualizaron sistemáticamente las autoridades de turno, las políticas económicas anticíclicas son impracticables. Las políticas económicas son todo lo procíclicas que permiten la expansión y el endeudamiento públicos, por más insostenibles que resulten en el tiempo. Como consecuencia de lo cual, en la feliz expresión de Reca “Argentina no es un país cíclico sino un país ciclónico”. Probablemente tenga razón Robert Lucas, de que en Estados Unidos no deberían perder el tiempo estudiando ciclos económicos (aunque lo que está ocurriendo desde 2007 se entiende bien como fenómeno cíclico) sino concentrarse en los determinantes del crecimiento a largo plazo; pero en Argentina a nadie le importa esto último, mientras que para la toma de decisiones resulta muy relevante saber qué va a ocurrir... durante el resto de la semana en curso.

A nivel internacional, en otras épocas hubo propuestas para generar stocks de productos primarios cuyos precios mostraran gran volatilidad, que sirvieran como “colchón” frente a fuertes modificaciones de la oferta y la demanda; hoy probablemente se elija vender los productos cuando hay fuerte demanda, pero manteniendo los stocks en monedas o activos líquidos.

4. ¿Qué era entonces, qué es hoy, desde los puntos de vista político y social, un país “sojero” versus un país “manufacturero”? Durante la primera mitad de la década de 1960, según mis recuerdos como estudiante en la Universidad Católica Argentina, la industria manufacturera era sinónimo de modernidad, empleo, democratización del poder, etc.; en tanto que el agro era sinónimo de rentas derivadas de la generación espontánea de la producción primaria, desocupación disfrazada en empleos públicos o servicios improductivos, oligarquía, etc.⁵

¿Fue la migración interna que se produjo desde la década de 1930, según Germani (1965, pero escrito originalmente en 1956) pieza clave en la emergencia de Perón, un fenómeno de expulsión de mano de obra por parte del sector agropecuario, o uno de atracción de mano de obra por parte del sector industrial? Difícil de responder, porque ambas fuerzas tiraron para el mismo lado.

En 2008 estamos en presencia de otro sector agropecuario y otro sector industrial. El agro dejó de ser ganadería y agricultura extensivas y la industria dejó de ser mano de obra intensiva. Los pools de siembras concentran la producción, que no es lo mismo que

⁵ Cuando hace pocos años le pregunté a una compañera de la facultad sobre la división de quienes estudiaban con nosotros en “clases sociales”, distinguió entre los hijos de los productores agropecuarios y los de los industriales, destacando que, socialmente, estos últimos eran considerados “de primera B”.

concentrar la propiedad. Hoy el campo es mucho más maquinaria, capital y tecnología que mano de obra y tierra, en tanto que hoy una planta fabril es también mucho más maquinaria, capital y tecnología que mano de obra. La clave de cada una de las actividades parece estar hoy en lo que ocurre “entre bambalinas”. Hace ya un cuarto de siglo que Julio Nogués (1982) alertó contra la idea de que el contenido laboral de la sustitución de las importaciones seguía siendo claramente mayor que el de la promoción de las exportaciones.

5. Luego de la reforma arancelaria introducida a comienzos de 1959, los derechos de importación eran de 0%, 20%, 40% y 300% del valor importado, además de las prohibiciones y depósitos previos. Las escalas más bajas correspondían a productos que efectivamente se importaban, las más altas a los producidos localmente (no hay que hacer muchas cuentas para advertir la altísima protección efectiva existente en aquel momento).

Estrategia, consiguientemente, está pensado para un mundo donde la protección es arancelaria (y paraarancelaria), pero no cambiaria. Se trata de un mundo donde, en defensa de sus intereses sectoriales, La Unión Industrial Argentina (UIA) luchaba por un tipo de cambio bajo, porque para lo único que servía era para comprar materias primas importadas, en tanto que la Sociedad Rural Argentina (SRA) luchaba por un tipo de cambio alto, porque mejoraba los ingresos de los productores de exportables. La tensión entre ambas instituciones tenía una raíz objetiva.

Cuando a comienzos de la década de 1960 se creó la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), se programó una transición de 12 años para eliminar las barreras comerciales existentes entre los países miembros. Entendible, en un contexto donde con frecuencia los derechos de importación superaban 100%. Los productores de artículos manufacturados le dijeron de todo a Adalbert Krieger Vasena cuando en 1967 disminuyó los aranceles de los insumos que se producían en el país a... ¡130%!, los de los bienes de consumo a 140% y los de bienes de capital a 100%.

Un mundo de alta protección arancelaria es un mundo de sobrevaluación cambiaria (entendida como reducido poder adquisitivo interno del dólar), y por consiguiente la pretensión de exportar bienes manufacturados obligó a imaginar esquemas de subsidios explícitos a las ventas al exterior, como el reintegro a la exportación de cada producto simétrico con el correspondiente derecho de importación (una incorrecta aplicación del teorema del segundo mejor).

Como regla general, hoy los aranceles son bajos y por consiguiente la protección es básicamente cambiaria. Por eso en la actualidad tanto la UIA como la SRA luchan codo a codo a favor del tipo de cambio “alto”. El arancel no es único y existen barreras específicas, tanto del lado de las importaciones como desde el de las exportaciones; pero no es la regla general. Pueden existir tipos de cambio múltiples, pero muchísimos menos que aranceles y licencias de importación múltiples, de manera que el paso de la protección arancelaria a cambiaria implicó una disminución en el grado de discrecionalidad de la política comercial.

6. Si la oferta agropecuaria es inelástica con respecto al aumento de los precios (vía devaluación o aumento de los precios internacionales) y si la estructura productiva es

desequilibrada en el sentido de que la productividad de los factores es bien diferente en los sectores agropecuario y manufacturero, se dan las condiciones menos costosas para gravar la producción primaria con tipos de cambio diferenciales, o retenciones a la exportación, distribuyendo el ingreso a favor de la porción urbana de la ciudadanía, particularmente la asalariada. Porque no se afecta la producción y disminuye la desigualdad entre los ricos productores rurales y los pobres asalariados urbanos. Así se razonaba cuando Di Tella publicó *Estrategia*.

Pero; ¿qué ocurre cuando junto a las consideraciones de distribución del ingreso hay que tener en cuenta las consideraciones sobre el nivel de producción?; ¿qué ocurre cuando las consideraciones de distribución del ingreso deben tener en cuenta tanto los ingresos de los receptores urbanos como los de los productores rurales?

La política económica puesta en práctica a partir de 2003, particularmente la que a través de controles directos o dificultades para exportar “pisó” los precios que reciben los productores, pero al mismo tiempo no desregula ni abre la economía, genera bajas en los precios que reciben los productores sin que al mismo tiempo disminuyan los precios que pagan los consumidores finales. ¿Seguro que mejora la distribución del ingreso cuando cae el ingreso de los ganaderos y sube el de los dueños de los frigoríficos y toda la cadena de intermediación?

Adoptada la decisión de modificar la distribución del ingreso que surge del mercado, el análisis económico tiene muchas cosas para aportar referidas a cómo hay que aplicar los impuestos y cómo hay que otorgar los subsidios. Los impuestos de suma fija no desestimulan la producción, como lo hacen los derechos de exportación; y en materia de subsidios la escasez de recursos debería llevar a las autoridades a focalizar la ayuda, y no a subsidiar el consumo de gas en los hogares más ricos (los que tienen la posibilidad de conectarse a la red), y castigar a los hogares más pobres, los cuales compran gas en garrafas.

7. Última, pero no menos importante, y que estaba tan presente cuando vio la luz *Estrategia* como en la actualidad. En Argentina un dirigente agropecuario pide tipo de cambio único, eliminación de retenciones a la exportación, pago del impuesto a las ganancias como el resto de los contribuyentes, disminución de los derechos de importación de los insumos, etc.; a lo cual, particularmente cuando se endeuda con un banco público, pide pagar lo menos posible, lo más tarde posible, y que no lo ejecuten si no tiene cómo saldar su deuda en tiempo y forma. Mientras que un dirigente industrial pide tipo de cambio alto, crédito a largo plazo a tasas subsidiadas (propone, concretamente, resucitar el Banco Nacional de Desarrollo, que cuando fue liquidado a comienzos de la década de 1990, más de 99% de su cartera activa era incobrable), medidas de defensa contra la importación, particularmente la proveniente de China o Brasil, etc.

. . .

Hace 35 años Guido Di Tella propuso poner la cabeza fría al servicio del corazón caliente.

La propuesta sigue siendo válida, pero en Argentina 2008 toda política industrial tiene que tener en cuenta a China, que el productor agropecuario hace por lo menos tanto cálculo económico como su colega manufacturero o proveedor de servicios, la mejora de los términos del intercambio, que tanto en el campo como en la fábrica la cuestión es más una de maquinaria y tecnología que de mano de obra y tierra, que actualmente la protección no es arancelaria sino cambiaria y por consiguiente el rango de discrecionalidad se reduce de manera sustancial, que algunos instrumentos redistributivos impactan negativamente sobre la producción, etc. Por lo cual lo que se recomendaba en 1973 requiere fuertes actualizaciones.

Ubicaría en un lugar destacado de la referida actualización el hecho de que ni el sector agropecuario ni el industrial producen un solo bien. Producen muchísimos, de distintas calidades, con diferentes técnicas, en unidades productivas de distinto tamaño, destinados a consumidores múltiples.

La cuestión, entonces, no es agro sí-agro no, como no es industria sí-industria no. La cuestión es qué agro y cuál industria.

Lo cual, a su vez, implica plantear quién tiene que determinar qué agro y cuál industria. Simplificando al máximo, si tiene que surgir “del mercado o de la planificación”, opción que a comienzos de la década de 1980 Alejandro Estrada planteó en términos de acero o caramelos.

Con la misma fuerza con la cual Di Tella planteó la necesidad de la planificación para encarar un proceso de desarrollo, señaló muchas y claras limitaciones prácticas. En esta materia soy mucho más extremista que él. No nací liberal; es más, por razones económico-sociales nací antiliberal. Ahora soy recontraliberal, casi anarquista -aunque los libertarios probablemente no me consideren uno de ellos-, postura que no me surgió de leer a Ludwig von Mises y a Friedrich August von Hayek, sino del accionar de los intervencionistas argentinos y de los resultados que produjeron.

Los controles de precios, de cambios, de alquileres, etc., el uso y abuso de la promoción sectorial y regional, el funcionamiento práctico de los bancos públicos provinciales, el de las empresas públicas entre fines de la década de 1950 y comienzos de la de 1990, Lafsa, Enarsa, etc., me convencieron que en nuestro país la cuestión no es si el Estado ayuda al sector privado a utilizar plenamente las ventajas comparativas dinámicas, o evita las deseconomías externas, sino si plantea reglas de juego que hace que los empresarios estén tan ocupados, que no les queda tiempo para trabajar (esto no es un juego de palabras. El empresario trabaja cuando piensa en sus consumidores y en sus competidores, mientras que está ocupado cuando piensa en el ministro de economía y en los consultores. El PBI real no crece en serio cuando a los empresarios les conviene más estar ocupados que trabajar).

Por eso pienso que el “perfil industrial” y las “cadenas de valor” tienen que resultar de la interacción privada, con mínima interferencia estatal, y no como diseño de un conjunto de funcionarios cuya vida y bienestar no depende de las decisiones que adopten (de repente en otro país opinaría distinto; aquí no, como digo en base a nuestra experiencia de por lo menos medio siglo). El perfil industrial tiene que ser un concepto estadístico, ex post, no la configuración surgida de la combinación de un conjunto de funcionarios y pseudoempresarios.

Caravaca, J. y Plotkin, M. (2007): “Crisis, ciencias sociales y elites estatales: la constitución del campo de los economistas estatales en la Argentina, 1910-1935”, Desarrollo económico, 47, 187, octubre-diciembre.

Colomé, R. A. (1966): "La oferta agropecuaria de la región pampeana", Tesis doctoral, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Córdoba. Publicada como Funciones de oferta agropecuaria en la región pampeana en el período 1940-1960, Banco de la provincia de Córdoba.

Colomé, R. A. (2007): “Sobre política agraria argentina en el período 1933-2007”, Asociación argentina de economía agraria, octubre.

della Paolera, G. y Taylor, A. M. (2001): Straining at the anchor, The university of chicago press. Publicado en castellano por Fondo de cultura económica, 2003.

de Pablo, J. C. (2002): “Guido Di Tella, autor”, Desarrollo económico, 42, 167, octubre-diciembre.

de Pablo, J. C. (2005): La economía argentina durante la segunda mitad del siglo XX, La Ley.

Diamand, M. (1973): Doctrinas económicas, desarrollo e independencia, Paidós.

Di Tella, G. (1973): La estrategia del desarrollo indirecto, Paidós.

Di Tella, G. y Zymelman, M. (1962): “El desarrollo económico de los espacios abiertos”, Trimestre económico, 29, 116, octubre-diciembre. Reproducido en La estrategia...

Gerchunoff, P.; Rocchi, F. y Rossi, G. (2008): Desorden y progreso. Las crisis económicas argentinas, 1870-1905, Edhasa.

Germani, G. (1965): Política y sociedad en una época de transición, Paidós.

Liddell Hart, B. H. (1941): Strategy, the indirect approach, Faber & faber.

Malthus, T. R. (1836): Principles of political economy. La primera edición fue publicada en 1820.

Prebisch, R. (1949): "El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas", Trimestre económico, 16, 63, julio-setiembre.

Prebisch, R.(1955): Informe preliminar acerca de la situación económica, 26 de octubre. Reproducido en BCRA, Memoria Anual 1955.

Prebisch, R. (1955a): Comentarios sobre el informe preliminar, diciembre.

Prebisch, R. (1956): Moneda sana o inflación incontenible, 9 de enero. Reproducido en BCRA, Memoria Anual 1955.

Prebisch, R. (1956a): Plan de restablecimiento económico, 9 de enero. Reproducido en BCRA, Memoria Anual 1955.

Reca, L. G. (1967): "The price and production duality with Argentine agriculture, 1923-65", Tesis doctoral, Universidad de Chicago.