

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

### I. LOS FALSOS DILEMAS EN EL DEBATE ECONOMICO NACIONAL

Desde hace más de dos décadas y en contraste con el crecimiento sostenido de la economía mundial, en la Argentina los breves períodos de crecimiento se alternan con recesiones durante las cuales cae el nivel de actividad económica, se paraliza una parte de la capacidad productiva y aparece la desocupación.<sup>1</sup>

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

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

Los dos esquemas principales son el liberal u ortodoxo<sup>2</sup> y el nacional-populista. El primero se concentra en presuntas deficiencias in-

<sup>1</sup> A partir de 1950 hubo recesiones en 1952 y 1955; crisis más intensas en 1959 y 1962-1963 y, desde el otoño de 1969, una situación semi-recesiva en avance hasta 1972.

<sup>2</sup> La palabra "liberal" se utiliza en la Argentina en el sentido manchesteriano y corresponde a la extrema derecha en materia económica. En cambio, en Estados

ternas que caracterizan al país, tales como la incapacidad del Estado en su condición de administrador, que lleva al déficit del presupuesto y a la inflación, la falta de disciplina y de laboriosidad, que impide la formación de ahorros, así como la existencia de un sector industrial costoso, ineficiente y mantenido de modo artificial. El diagnóstico es característico de una gran parte de la clase dirigente argentina. Según él, todos los males económicos nacionales son causados por presuntos vicios internos del país, que demuestran su inferioridad con respecto a los más adelantados.

El segundo esquema atribuye la responsabilidad de los problemas económicos argentinos a la hostilidad del mundo externo y a la actitud dependiente de la clase rectora del país. Considera que la especulación y la excesiva intermediación son causas de la elevación de precios. Atribuye el estancamiento a los bajos salarios, a la demanda insuficiente, a la explotación de la riqueza nacional por parte de los capitales extranjeros, a la presión de los intereses foráneos en la formación de las políticas del país, al cierre de los mercados en el exterior para las exportaciones tradicionales y no tradicionales argentinas y, finalmente, a la existencia de monopolios —especialmente extranjeros— que, en ausencia de instrumentos estatales para dominarlos, controlan grandes sectores de la actividad económica. Este pensamiento es característico de los sectores populares y sus bases filosóficas acusan cierta influencia del modelo económico keynesiano,<sup>3</sup> que surgió en la década de 1930 como respuesta a las recesiones de los países industriales.

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

1. El desarrollo del agro frente al desarrollo industrial.
2. Industrias eficientes para exportar frente a la industrialización de base para el mercado interno.
3. La estabilidad como precondition para el desarrollo en oposición con el desarrollo como precondition de la estabilidad.
4. El sacrificio popular y la postergación del consumo para incrementar el ahorro, y acelerar así el crecimiento, frente al incremento inmediato del consumo por razones sociales, o sea, el dilema entre lo económico y lo social.

Unidos se aplica a la corriente que, dentro del marco de la economía capitalista, representa a la izquierda del pensamiento económico. En lo que sigue, los términos "liberal" y "ortodoxo" serán empleados en forma indistinta. Un resumen del pensamiento liberal puede encontrarse en el libro editado en homenaje a Federico Pinedo: F. Pinedo y otros, *Argentina, su posición y rango en el mundo*. Buenos Aires, Sudamericana, 1971.

<sup>3</sup> El modelo keynesiano nace con la *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero* de John Maynard Keynes, editada en 1930, que revolucionó totalmente la ciencia económica. Véase edición del Fondo de Cultura Económica, México, 1958.

5. El desarrollo basado en una intensa atracción de capitales extranjeros frente al peligro de entregar a manos extranjeras los mecanismos decisionales del país.
6. La libertad del mercado frente a la intervención estatal.

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

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

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

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

Tomemos el ejemplo de un paciente con una peligrosa infección en una pierna y una familia dividida respecto de un dilema: esperar que pase la infección, tratando de salvar la pierna del enfermo aun a riesgo de su vida, o amputarla preventivamente, para no ponerlo en peligro. Si no existieran los antibióticos, el dilema sería perfectamente real. Pero la aparición de la penicilina ofrece una solución que po-

demos llamar lateral: una inyección capaz de eliminar la infección y con ella todo el dilema. Pero la disponibilidad teórica del antibiótico no significa necesariamente que se va a usar. Si su existencia no es muy conocida y si, además, en la controversia actúan fuertemente valores morales y religiosos, ésta puede volverse lo bastante acalorada y emocional como para no considerar dicha solución lateral. En tal caso, la discusión seguirá girando en torno del falso dilema planteado e impedirá alcanzar la solución real.

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

Un tercer esquema, originario de Rogelio Frigerio y conocido con el nombre de desarrollista o frigerista, implica una tentativa de evitar los dilemas anteriores.<sup>4</sup> Acepta la tesis de la explotación por parte del resto del mundo, pero halla su justificación en nuestra propia debilidad, que nos impediría defendernos. Atribuye a su vez esta debilidad a la insuficiente industrialización de base, convirtiéndola en principal responsable de nuestro estancamiento. Para romper dicha dependencia postula un acelerado desarrollo de las industrias básicas, posibilitado por la vía de una atracción enérgica de capitales extranjeros.

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

## 2. EL CARACTER RELATIVO DE LAS TEORIAS ECONOMICAS. SU RELACION CON LOS FACTORES LIMITADORES VICENTES

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

Por desgracia es difícil alcanzar todos estos objetivos de manera simultánea, ya que muchos entran —o, por lo menos, dan la impresión

<sup>4</sup> La exposición de la tesis puede encontrarse en el libro *Los cuatro años*, de Rogelio Frigerio. Buenos Aires, Concordia, 1962.

de entrar— en conflicto recíproco. De esta manera, el incremento de consumo significa, en principio, la disminución del ahorro; la sustitución de importaciones involucra regímenes de protección que sustraen los precios internos al control que ejerce la competencia internacional; la promoción de exportaciones de manufacturas de precios superiores a los internacionales entra en conflicto con las ideas sobre eficiencia; los subsidios que pueden posibilitar estas exportaciones significan el incremento de los gastos estatales y así sucesivamente.

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

Por otra parte, en infinidad de casos los conflictos de objetivos son reales y estos últimos, a pesar de ser deseables individualmente, resultan incompatibles entre sí. Cuando sucede algo semejante se hace necesario un adecuado marco teórico que permita elegir entre todos los objetivos aquéllos que tienen la máxima prioridad en un momento dado y sacrificar otros que, si bien quizás parezcan deseables, deben ser postergados por entrar en conflicto con los primeros. Esta es la segunda tarea del análisis económico.

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

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

más importante la inversión en máquinas que en publicidad y vendrá reducir al mínimo la línea de modelos para aprovechar las economías de escala, aunque eso signifique sacrificar la demanda.

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

Puede acaecer un tercer caso, en el cual la empresa no está limitada ni por la capacidad productiva ni por la demanda, sino por la insuficiencia de algún insumo crítico. Supongamos que se trata de la insuficiencia de energía eléctrica, que limita la producción por debajo de la capacidad productiva instalada. En estas circunstancias, la estrategia debe modificarse nuevamente. La ampliación de la capacidad productiva, la eficiencia y las consideraciones de demanda deben ser postergadas frente al objetivo estratégico de asegurar una mayor provisión de energía eléctrica. En nuestro ejemplo anterior, tanto la inversión en equipos como los gastos publicitarios deben ceder paso a las medidas necesarias para ampliar la disponibilidad de energía. Aun cuando esto significara adquirir equipos generadores propios, resultando así un costo de energía muy superior al normal, es menester hacerlo. Cuando la escasez de un determinado insumo paraliza una producción de un valor varias veces mayor, el perjuicio se vuelve muy superior al del valor del insumo faltante. *En consecuencia, lo importante es solucionar la escasez, y para evaluar correctamente el costo de esta solución —aunque parezca alto— se lo debe comparar con la alternativa más costosa de mantener paralizada la producción.* En una carpintería, paralizada momentáneamente por falta de clavos, conviene mandar al cadete a la ferretería de la esquina para que los compre, aunque sea a un precio triple que el normal. Sucederá lo mismo en el caso del camionero, detenido en la ruta por falta de nafta; será mejor que pague de más por el combustible, y así sucesivamente.

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

### 3. LIMITACION POR CAPACIDAD PRODUCTIVA - MODELO CLASICO

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

Ese límite no es inamovible. Para incrementar la disponibilidad de bienes y servicios, la sociedad puede aumentar la capacidad productiva instalada, mediante un proceso de inversión que conduce a una mayor acumulación de capital productivo, físico e intangible. *Este proceso de crecimiento de la capacidad productiva recibe el nombre de desarrollo económico.*<sup>5</sup>

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

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

En efecto, la producción de bienes de capital y el incremento del capital intangible requieren recursos productivos. Habiendo pleno empleo de la capacidad productiva, esto implica desviar recursos de la producción de bienes de consumo hacia los bienes de inversión y sacrificar los primeros. Cuanto menor sea la proporción de su ingreso que consume una sociedad —vale decir, cuanto mayor sea la proporción de lo que ahorre —tantos más recursos podrá dedicar a su capitalización y más rápido podrá ser su crecimiento económico. En otras palabras, cuanto mayor sea la capacidad de sacrificio de la población, mayor podrá ser el ritmo de crecimiento y su bienestar futuro. De allí que, a la luz del esquema clásico, la capacidad de sacrificio, considerada siempre una virtud individual, adquiere también carácter de virtud social.

<sup>5</sup> Existe cierta controversia en torno de las palabras desarrollo y crecimiento, suponiéndose que aquél implica el cambio de estructuras, además del crecimiento del producto. En este libro usaré la palabra "desarrollo" para denotar el crecimiento asociado con una distribución progresiva de los ingresos y del poder económico.

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

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

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

Por otra parte, la cantidad de bienes y servicios producidos no sólo depende de la cantidad de recursos disponibles, sino también de la eficiencia con la cual éstos se explotan. Se considera que dicha eficiencia depende en gran medida de la capacidad y voluntad de los que eligen, dirigen y ejecutan las diferentes actividades. De allí la importancia que se asigna a la competencia y al libre juego de las fuerzas del mercado, cuya misión sería eliminar a los incapaces e incentivar la voluntad de perfeccionamiento. Extendido el concepto al intercambio internacional —siempre dentro de la limitación dada por la capacidad productiva— lleva a la conveniencia de prescindir de la protección aduanera, ya que el libre comercio, al enfrentar a cada productor con la competencia mundial, deja sobrevivir en cada país únicamente los sectores más eficientes, y produce así la óptima división del trabajo internacional.<sup>6</sup>

Así, pues, se puede aceptar en principio que, cuando el sistema económico está limitado por su capacidad productiva, el libre juego de las fuerzas del mercado —en el orden nacional e internacional— contribuye a maximizar la eficiencia de utilización de recursos y, por lo tanto, su mantenimiento se convierte en otro de los objetivos estratégicos del sistema.

<sup>6</sup> La excepción más importante que se acepta se refiere a la industria incipiente —una industria nueva a la que hay que dar protección por tiempo limitado— hasta que entre “en régimen”.

Lo anterior es nada más que relativamente cierto. De hecho, el sistema industrial moderno impone algunas restricciones al libre funcionamiento del mercado. El incremento de la productividad, en función de las escalas de producción, el tamaño mínimo de determinadas inversiones y la necesidad de grandes concentraciones de capital para financiar la investigación tecnológica tornan conveniente la concentración de unidades productivas y, muchas veces, la intervención estatal, que llevan a la formación de monopolios y oligopolios, en abierto conflicto con la atomización que se requiere para poder asegurar el libre funcionamiento del mercado. Este conflicto de objetivos que plantea el sistema industrial moderno hace que la concepción clásica de eficiencia deba ser revisada, incluso en los países industriales limitados por su capacidad productiva.<sup>7</sup> Sin embargo, el tema rebasa la finalidad de este trabajo, ya que mi propósito no es investigar la inadecuación de la teoría clásica para analizar sistemas económicos “normales”, limitados por la capacidad productiva, sino estudiar la inadecuación mucho mayor de esta teoría cuando se la pretende aplicar a situaciones económicas, como la argentina, donde rige otra limitación.

#### 4. LIMITACION POR DEMANDA - MODELO KEYNESIANO

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

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

<sup>7</sup> Véase *El nuevo estado industrial*, de John Kenneth Galbraith (por ejemplo, Ariel, Barcelona) que hace el análisis del cambio de premisas clásicas, implícito en la industrialización moderna.

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

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

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

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

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

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

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

Es interesante destacar que, en muchos casos, se da la llamada "paradoja de ahorros". Según puede verse en cualquier libro de texto, al descender la proporción de ingreso ahorrado, el efecto expansivo sobre dicho ingreso puede ser de tal magnitud que, en última instancia, el ahorro global realizado aumenta.<sup>9</sup>

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

"La construcción de pirámides, los terremotos y hasta las guerras pueden servir para acrecentar la riqueza si la educación de nuestros estadistas en los principios de la economía clásica impide que se haga algo mejor." "... Si la tesorería se pusiera a llenar botellas viejas con billetes de banco, las sepultara a profundidad conveniente ... y dejara librado a la iniciativa privada ... el cuidado de desenterrar nuevamente los billetes ... el ingreso real de la comunidad y también su riqueza de capital probablemente rebalsarían en buena medida su nivel actual."<sup>10</sup>

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

"Entre 1939 y 1944, lapso que marca el apogeo del esfuerzo bélico, el valor real del producto nacional creció más de un 70 % y, cosa más notable aún, el producto privado aumentó más de un 50 %, al par que se triplicó el valor de la producción pública y su participación en el proceso total, que de más que el algo superior al 10 % en 1939 pasó a representar entre un quinto y un cuarto en

<sup>9</sup> La administración de Kennedy se basó en un mecanismo muy similar cuando, con el fin de expandir la economía y aumentar la recaudación impositiva, tomó la revolucionaria y fructuosa medida de bajar los impuestos.

<sup>10</sup> *Teoría general*, op. cit., pág. 129.

1944 ... Lo que sucedió en 1941-1945 es que se alcanzó pleno empleo, las fábricas trabajaron a pleno ritmo y se logró aumentar la producción de bienes útiles e inútiles. Tales fueron las verdaderas consecuencias del despilfarro: las que predijo Keynes. En la Segunda Guerra Mundial, los tanques, los bombarderos y los portaviones constituyeron el equivalente de las pirámides egipcias, las catedrales medievales y las botellas enterradas y llenas de dinero."<sup>11</sup>

En la limitación por la demanda cambia también el significado del déficit fiscal financiado mediante la expansión monetaria. Su capacidad de incrementar la demanda global *convierte a este déficit en una herramienta ideal de reactivación*. Si hay recursos ociosos, la nueva demanda moviliza la producción y crea así, automáticamente, su propia oferta, *con lo cual ese déficit no produce efectos inflacionarios*.<sup>12</sup>

La limitación por la demanda nos coloca así en un "mundo al revés",<sup>13</sup> donde se invierte el significado de los instrumentos y de los valores económicos. La eficiencia de los procesos productivos pierde importancia e incluso puede tomarse inconveniente y el déficit del presupuesto se vuelve deseable. La posibilidad de movilizar recursos ociosos permite obtener algo aparentemente imposible: *el incremento simultáneo del consumo y de la inversión. Desaparece, así, la antinomia tradicional entre ellos*. El ahorro, en lugar de conducir al crecimiento frena el proceso de reactivación, y el sacrificio pasa a ser un vicio en lugar de una virtud social.

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

Citando a Galbraith:

"... hizo su aparición el fenómeno de una depresión verdaderamente devastadora. En semejante depresión, los hombres, las fábricas y los materiales se encontraban desocupados en masa... La sabiduría convencional seguía subrayando la importancia del presupuesto equilibrado... Un presupuesto equilibrado equivalía a mayores tipos impositivos y a una reducción del gasto público. Contemplado retrospectivamente, sería difícil imaginar un proyecto mejor para reducir la demanda de bienes, tanto privada como pública, agravar la deflación, incrementar el paro

<sup>11</sup> *La era de Keynes*, de Robert Lekachman; Madrid, Alianza, 1970; pág. 164.

<sup>12</sup> Tal como se verá más adelante, esta afirmación se basa en la premisa de que el desempleo es uniforme o sea de que no existen rubros de oferta ya saturados o "cuellos de botella".

<sup>13</sup> El término "mundo al revés" es de *Economics* de Paul A. Samuelson, probablemente el libro de texto de macroeconomía de mayor difusión mundial.

(la desocupación) y contribuir al sufrimiento general. Sin embargo, el presupuesto equilibrado continuaba teniendo suprema importancia para la sabiduría convencional... Los economistas y los observadores profesionales de los problemas públicos estuvieron de acuerdo en esto casi sin excepción. Casi todos aquellos a quienes se pidió consejo durante los primeros años de la depresión fueron llevados por la sabiduría convencional a ofrecer propuestas encaminadas a empeorar las cosas..."<sup>14</sup>

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

"Nuestra crítica de la teoría económica clásica aceptada no ha estribado tanto en buscar los defectos lógicos de su análisis cuanto en señalar que los supuestos tácitos en que se basa rara vez o nunca se satisfacen, con la consecuencia de que no puede resolver los problemas económicos del mundo real."<sup>15</sup>

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

##### 5. LIMITACION EXTERNA: LOS ANTECEDENTES HISTORICOS Y EL PATRON ORO

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

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

<sup>14</sup> *La sociedad opulenta*, Ariel, Barcelona; pág. 55.

<sup>15</sup> *Teoría general*, op. cit., pág. 362.

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

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

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

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

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

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

Sólo la primera alternativa —que en adelante llamaré expansiva— constituye la verdadera solución del problema externo. La se-

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

Si el déficit externo que se ha de eliminar no es muy elevado, tampoco será notable la caída de las actividades, quedando resentida sobre todo la tasa de crecimiento de la economía. Si el déficit es grande, se producirá una profunda recesión.

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

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

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

Sin embargo, en la práctica este *efecto-precio* nunca funcionó satisfactoriamente. Aunque los precios reales a veces bajan, los nominales —expresados en unidades monetarias— siempre se resisten a ello. En gran medida, esto obedece a que los asalariados, aunque toleren disminuciones de su salario real a través de la suba de precios, no admiten reducciones de su salario nominal. En consecuencia, el mecanismo real del equilibrio difería del supuesto por la teoría. La res-

tricción monetaria hacía disminuir el nivel de la actividad, lo cual motivaba también una reducción de las importaciones.<sup>16</sup>

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

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

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

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

De esta manera se ha creado un nuevo mecanismo equilibrante, que —con excepciones que veremos en el capítulo 19— opera satisfactoriamente en las estructuras productivas de los países industriales. En efecto, en éstos el sector de crecimiento más dinámico —el de la industria— constituye la fuente principal de sus exportaciones y el desarrollo industrial, al par que incrementa las necesidades de divisas,

<sup>16</sup> En el capítulo 17 veremos que esta descripción es más bien simplista y que, en la práctica, los grandes centros financieros manipulaban la tasa de interés y lograban evitar la desocupación, exportándola a los países periféricos.

aumenta en forma simultánea la capacidad del país para generarlas. Por lo tanto, *en sus economías se mantiene un paralelismo permanente entre la producción interna y la capacidad de generar divisas*.

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

Si se omiten los casos en que la devaluación se ve impedida por motivos políticos o institucionales —Estados Unidos o Inglaterra— estas reglas del juego permiten a la mayoría de los países industriales compatibilizar el equilibrio externo con el pleno empleo interno. En consecuencia, en los países industriales no se da el fenómeno de la limitación externa —o lo que es lo mismo, el equilibrio externo logrado por la vía de la alternativa recesiva— salvo en aquellas circunstancias especiales en que existen obstáculos para la devaluación. De allí que, aunque la teoría macroeconómica moderna incluye suficientes instrumentos conceptuales para evaluar las repercusiones de la limitación externa y razonar en base a ella, normalmente esa evaluación no se hace. Esta teoría —tal como se enseña en las universidades y tal como inspira la acción de los gobiernos en lo político— ignora por completo la posibilidad de la limitación externa. Toda su estructura analítica y todas sus conclusiones parciales —explícitas e implícitas— que orientan el pensamiento de la sociedad y en particular de los niveles políticos *se basan en la premisa de que la limitación externa no existe ni puede existir*.

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

premisas, extraídas en cada caso de la realidad y capaz de dar respuestas valdeoras si se las tiene en cuenta.

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

- a. *demostrar que en países como la Argentina el problema económica central es la limitación externa y que, por lo tanto, en ellos la teoría económica tradicional no tiene vigencia;*
- b. *hacer un aporte a la teoría económica adecuada para estos países.*<sup>17</sup>

## 6. LIMITACION EXTERNA EN LAS EPD. EL RENACIMIENTO DEL PATRON ORO

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

Este cuadro no coincide con el de la Argentina, que forma parte de un grupo de países con un perfil definido, situados en un punto intermedio entre el mundo subdesarrollado y el industrial. Su nivel de vida, de cultura y de tecnología, y la gravitación de su sector industrial impiden que se los clasifique como subdesarrollados. Lo único que tienen en común con los países realmente subdesarrollados es ser exportadores primarios, ya que su desarrollo industrial se realizó casi exclusivamente "hacia adentro".

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

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

<sup>17</sup> Estas definiciones surgieron a raíz de un intercambio de ideas con el Lic. De Pablo. Respondió a mi trabajo "¿Por qué en la Argentina fallan las teorías económicas?" con "¿Fallan en la Argentina las teorías económicas?" en el que aclaraba —con razón— que lo que fallaba no eran las teorías económicas sino las premisas obsoletas que incorporaban. Revista *Competencia*, Buenos Aires, nos. 93 y 99 respectivamente.

que permite el surgimiento de las actividades industriales, a pesar de que sus precios resultan muy superiores a los del mercado mundial.

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

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

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

También hay que distinguir con cuidado estos desequilibrios externos de los diagnosticados por la CEPAL y atribuidos a las limitaciones de la demanda mundial de productos primarios y al deterioro de los términos del intercambio.<sup>18</sup> Este deterioro se usó para justificar los procesos de industrialización en Latinoamérica, a veces con razón y otras sin ella. Pero lo esencial es tener presente que, una vez lanzado un proceso de industrialización sustitutiva, éste desemboca en el desequilibrio externo impulsado por la misma dinámica del crecimiento, independientemente de las eventuales limitaciones de la demanda mundial o del deterioro de los términos del intercambio que puedan existir.

<sup>18</sup> El tema puede verse en Roberto Duret: *Relación de intercambio y el desarrollo económico*; Trimestre Económico, México, enero-marzo, 1959.

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

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

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

Debido a la existencia del desequilibrio externo de carácter estructural, no subsanable a través de las devaluaciones, el sector externo se convierte en el principal limitador de las EPD. El crecimiento de la capacidad productiva se adelanta periódicamente a la capacidad generadora de divisas y desemboca en la limitación externa. Esta se trata de paliar por medio del endeudamiento en divisas. Las cargas financieras se suman al desequilibrio preexistente que no quedó solucionado y lo agravan. A medida que la economía crece, la brecha inicial entre las necesidades y la capacidad generadora de divisas aumenta, haciendo necesario conseguir nuevos préstamos en divisas. Se crea de esta manera un círculo vicioso de endeudamiento, que termina siempre en una crisis. La producción se ve forzada a retroceder al nivel marcado por la disponibilidad de divisas y queda ociosa una gran parte de la capacidad productiva acumulada en el interin. A causa de la crisis bajan las importaciones y se reponen las reservas de divisas; la economía puede volver a expandirse y recomienza todo el proceso. El resultado es una economía de parada y arranque (*stop and go economy*).

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

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

- a. la limitación "normal", ejercida por la disponibilidad de equipos, máquinas, infraestructura, tecnología, recursos naturales y mano de obra —o sea, por la capacidad productiva potencial— en cuyo caso se aplicaría la teoría clásica;
- b. la limitación ocasional o coyuntural, que se ejerce debido a la insuficiencia de la demanda interna, originada a su vez en la retracción de las inversiones o en la caída del consumo, en cuyo caso se aplicaría la teoría keynesiana.

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

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

- a. prolongados períodos de restricción monetaria;
- b. períodos compensatorios de inflación de costos;
- c. crónico déficit del presupuesto, agravado e incluso provocado a veces por las recesiones y la iliquidez;
- d. estancamiento de los salarios reales, derivado de las transferencias regresivas de ingresos que se operan a causa de las devaluaciones; surge también de la capacidad ociosa, del alto costo real del dinero, motivado por la restricción monetaria, y —a largo plazo— de un crecimiento deformado de la estructura industrial en condiciones de limitación externa;
- e. imposibilidad de incrementar la eficiencia industrial en un mercado de demanda oscilante y de reglas de juego imposibles de predecir;
- f. paralización crónica de las inversiones productivas, a causa de la insuficiencia de los incentivos y la subutilización de la capacidad potencial de ahorro del país;
- g. toma de control paulatina del aparato económico por parte de capitales extranjeros, al amparo de las reglas de juego a las cuales se recurre para paliar el desequilibrio externo.

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

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

## 7. DISOCIACION ENTRE LA TEORIA Y LA REALIDAD EN LAS EPD

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

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

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

Sin embargo, lo que ocurre con la teoría económica constituye un ejemplo dramático del dilema básico de la humanidad, señalado como tal por la bibliografía contemporánea: los cambios de la realidad son mucho más rápidos que la capacidad de la mentalidad colectiva para adaptarse a ellos.<sup>10</sup>

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

Esa realidad contradice todas las enseñanzas de la teoría tradicional. Esta, según vimos en el apartado 5, se basa en lo que sucede en los países industriales y parte del postulado del equilibrio externo auto-

<sup>10</sup> El creciente divorcio entre las ideas y la realidad se va convirtiendo rápidamente en el tema central de la bibliografía sociopolítica contemporánea. El psicólogo Erich Fromm plantea el interrogante básico, referente a la misma posibilidad de supervivencia de la raza humana en condiciones de cambio tan rápido que las ideas —que normalmente necesitan más de una generación para cambiar— no alcanzan a adecuarse a las exigencias del mundo real. La antropóloga Margaret Mead analiza el carácter distintivo de nuestra cultura, en la que por primera vez en la historia de la humanidad los padres no tienen capacidad de enseñarles a sus hijos ya que viven en una realidad que aquéllos no vivieron. El escritor Alvin Toffler analiza el cambio vertiginoso como el fenómeno en sí, sus repercusiones psicológicas, sociales y políticas, el desafío que presenta a la capacidad humana y la dificultad de afrontarlo. El filósofo político-social Charles Reich hace una severa condena a la sociedad contemporánea, atribuyendo todos sus graves problemas político-sociales al tremendo desajuste entre la percepción de la realidad y la realidad misma. El economista Kenneth Galbraith muestra fehacientemente el atraso y la obsolescencia de ideas económicas con las que se manejan en política los países industriales. Por último, el filósofo Thomas Kuhn demuestra que la rigidez de las ideas y su resistencia al cambio es una constante en la historia del pensamiento humano.

Véanse respectivamente Erich Fromm: *¿Podrá sobrevivir el hombre?* Biblioteca de Psicología Social y Sociología. Buenos Aires, Paidós; Margaret Mead: *Cultura y compromiso. Estudio sobre la ruptura generacional*. Buenos Aires, Granica Editor; Alvin Toffler: *Future Shock*. Nueva York, Bantam Books; Charles Reich: *Greening of America*. Nueva York, Penguin Books of America; Kenneth Galbraith: *El nuevo estado industrial*, ya citado; Thomas Kuhn: *The Structure of Scientific Revolutions*. International Encyclopedia of Unified Science.

mático. Según este postulado, *basta mantener el libre juego de las fuerzas del mercado y permitir que el tipo de cambio se coloque en un nivel apropiado para asegurar el equilibrio permanente de la balanza de pagos, sin que sufra el nivel de la actividad interna.* En otras palabras, la teoría tradicional niega la posibilidad de una limitación externa. Los fenómenos de desequilibrio externo que se operan en la práctica los atribuye siempre a un mal manejo interno; a un tipo de cambio inadecuado o al exceso de la demanda, condición que suele describirse como "la pretensión del país de consumir más de lo que produce".

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

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

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

Los países exportadores primarios en proceso de industrialización, entre los cuales figura la Argentina, siguieron durante años el desarrollo basado en las restricciones al comercio internacional. Violaron así los preceptos de la teoría neoclásica. Todavía hoy se discute acerbamente hasta qué punto este tipo de desarrollo ha sido acertado y en qué medida fue producto de la demagogia y la improvisación. El interrogante es complejo y lo analizaremos en profundidad. Sin embargo la respuesta, aunque tiene gran importancia para los países que inician hoy su industrialización, afecta mucho menos a la situación argentina, cuyo camino de industrialización —bien o mal, acertada o

desacertadamente — fue recorrido en amplia medida. *La EPD argentina —igual que las de otros países del Tercer Mundo— es el resultado de este proceso y constituye en nuestros días un dato de la realidad, prescindiendo de la aprobación o desaprobación del camino que condujo a ella.*

La incoherencia de los países como la Argentina reside en que, *habiendo violado (no importa por ahora si acertada o desacertadamente) los preceptos de la teoría tradicional y habiendo creado un nuevo tipo de realidad, que altera las premisas sobre las que descansa dicha teoría, no han procedido a una revaluación simultánea de sus esquemas analíticos, prioridades, instrumentos y valores económicos, basados en las premisas que se dejaron de lado.* Aunque su política llevó de modo deliberado al desequilibrio de la estructura productiva, carece de un nuevo esquema analítico que incorpore como premisa explícita la existencia de ese desequilibrio.

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

"La razón está en que estas teorías a menudo son aplicables sólo en las condiciones en que se concibieron. Generalmente se originan en intentos de solucionar problemas específicos en un momento dado... mientras más útiles sean en condiciones dadas, menos útiles serán, probablemente, en situaciones por entero diferentes. Si, a pesar de todo, tratamos de aplicarlas, pueden convertirse en extensas desviaciones y no en atajos. Puesto que nos hemos acostumbrado a ver la realidad a través de ciertas lentes teóricas, probablemente pasará mucho tiempo antes de que la podamos captar como realmente es."<sup>20</sup>

Opiniones sobre los problemas que se originan a raíz de la aplicación de las teorías inadecuadas a la realidad de los países en desarrollo pueden encontrarse también en otros trabajos diversos.<sup>21</sup>

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

<sup>20</sup> *Estrategia del Desarrollo Económico*, Fondo de Cultura Económica, 1958, pág. 39.

<sup>21</sup> Horacio Flores de la Peña: *La teoría del desarrollo económico*, Trimestre Económico, enero-marzo 1960; Luis Escobar Cerda: *Necesidad de una interpretación nacional del desarrollo económico*, Trimestre Económico, octubre-diciembre 1960; Victor Urquidí: *La responsabilidad de la economía y del economista*, Trimestre Económico, enero-marzo 1961; Gustav Papanek: *The Economist and Change in the Less Developed World*, Development Advisory Service, Harvard, 1968.

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

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

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

"La carencia de esta interpretación nacional del proceso de desarrollo ha sido suplida por las teorías económicas internacionales que han nacido y se han ido perfeccionando especialmente en Europa, esto es, en países de avanzada industrialización. La influencia de los modelos clásicos y keynesianos es particularmente importante."<sup>22</sup>

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

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

<sup>22</sup> Trimestre Económico, octubre-diciembre 1960, págs. 607-609.

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

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

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

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

- a. el famoso dilema agro-industria no es más que el producto de un sistema impositivo mal concebido, cuya reestructuración permitirá impulsar a los dos sectores de modo simultáneo;
- b. la oposición entre la exportación industrial y las industrias para el mercado interno no existe; se trata en realidad de dos objetivos concurrentes. La exportación industrial no es una alternativa a la expansión del mercado interno, sino el instrumento indispensable para proveer divisas y posibilitar la expansión de ese mercado;
- c. los principales motores inflacionarios no se originan en el exceso de liquidez o de demanda, sino —directa e indirectamente— en estrangulamientos del sector externo o en la falta de definición gubernamental en materia de política de ingresos. Dado que estos fenómenos pueden ser subsanados mediante una política adecuada, desaparece el dilema entre la estabilidad y el crecimiento;
- d. en cuanto a la noción de la necesidad del sacrificio para crecer, ella se apoya en el supuesto de que la limitación al crecimiento es la capacidad de acumulación de capital. Demostraré que,

en la Argentina, esta limitación está dada por el estrangulamiento en el sector externo y que, por lo tanto, para crecer no es necesario sacrificarse más, sino resolver este estrangulamiento mediante políticas apropiadas, acción que permite destrabar la economía y aumentar al mismo tiempo el ritmo de crecimiento y el bienestar inmediato de la población;

- e. el dilema de los capitales extranjeros, aunque puede regir en países subdesarrollados, tal como se plantea hoy tiene poca vigencia en la Argentina; hasta ahora los capitales extranjeros no se han utilizado como fuente de capital de inversión, sino como fuente de divisas, precisamente para subsanar el desequilibrio externo. Este tipo de utilización de los capitales extranjeros lleva a un endeudamiento externo acumulativo, que explota periódicamente en forma de crisis en la balanza de pagos e impide el crecimiento. En consecuencia, veremos aquí que no se trata de un dilema entre el crecimiento acelerado y la independencia económica, sino de la falta de viabilidad intrínseca de un tipo de desarrollo basado en el reemplazo de una política de balanza de pagos por la atracción de los capitales extranjeros. En otras palabras, el argumento principal en contra de la política indiscriminada de atracción de capitales extranjeros es anterior a la cuestión de soberanía y consiste en la falta de viabilidad del desarrollo que se funda en esta política;<sup>23</sup>
- f. es un mito la idea según la cual las economías basadas en la propiedad y la iniciativa privada se mueven de acuerdo con las fuerzas automáticas del mercado. El Estado, al manejar los aranceles, los derechos de exportación, los impuestos, los tipos de cambio, la liquidez monetaria, el presupuesto, el monto de la inversión pública y otras grandes herramientas de política económica, fija de modo totalmente unívoco el marco de referencia dentro del cual se mueve el mercado y dirige el funcionamiento de sus fuerzas presuntamente automáticas. Según quién las maneje y cómo las maneje, estas fuerzas del mercado pueden dar impulso al desarrollo y el bienestar de amplios sectores de la población o pueden favorecer a grupos minoritarios y provocar el estancamiento.

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

<sup>23</sup> Tal como se verá más adelante, el dilema podrá volver a replantearse una vez que la situación del sector externo quede solucionada y se pretenda emplear los capitales extranjeros en su rol de capitales de inversión para acelerar el crecimiento más allá de las potencialidades del propio ahorro.

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

"...Pero fuera de este talento contemporáneo, las ideas de los economistas y los filósofos políticos, tanto cuando son correctas como cuando están equivocadas, son más poderosas que lo que comúnmente se cree. En realidad el mundo está gobernado por poco más que esto. Los hombres prácticos, que se creen exentos por completo de cualquier influencia intelectual, son generalmente esclavos de algún economista difunto... Estoy seguro de que el poder de los intereses creados se exagera mucho en comparación con la intrusión gradual de las ideas."<sup>24</sup>

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

La influencia de los intereses minoritarios en la Argentina se debe a que las políticas económicas que los favorecen coinciden con las ideas del sector dirigente, mantenidas y reforzadas por medio de mecanismos culturales y de difusión que responden a ellas. El lavado de cerebro al que está sometida la sociedad hace que ciertos estereotipos económicos carentes de sentido se conviertan en verdades absolutas, acatadas, sin discusión y resueltamente, por profesionales, industriales, militares, funcionarios públicos, etc. Las políticas económicas orientadas según estos estereotipos permiten a los sectores minoritarios apropiarse del ingreso y de la riqueza de otros sectores potencialmente mucho más poderosos, y someter al país a un inútil estancamiento y miseria; todo esto no sólo con muy poca oposición sino incluso con el aplauso de algunos de los sectores a los que están perjudicando. Vistas a través de las lentes ideológicas deformantes que logran imponer, las periódicas políticas recesivas se convierten en el único proceder cuer-

<sup>24</sup> *Teoría General*, op. cit., pág. 367.

do que cabe en las circunstancias; las crisis pasan a ser consideradas el castigo por una insensata sobreexpansión anterior; la destrucción de la economía se tiene por una inevitable etapa de saneamiento; la caída de los salarios por una vuelta al realismo y la rebelión social por una reacción lamentable e irresponsable del pueblo. Este poder ideológico, ejercido muchas veces de manera totalmente inconsciente dentro del marco cultural heredado por los sectores que lo esgrimen, es tan fuerte que incluso invade a los opositores nacional-populistas, los que, cuando toman ocasionalmente el poder o pueden influir en él, caen en las trampas conceptuales de la ideología dominante y quedan encerrados en los falsos dilemas que ésta plantea, viéndose llevados, desde luego, al fracaso.

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

## PRIMERA PARTE

### PROPIEDADES DE LAS ESTRUCTURAS PRODUCTIVAS DESEQUILIBRADAS