

ALDO FERRER

LA ECONOMÍA
ARGENTINA

Desde sus orígenes
hasta principios del siglo XXI



FONDO DE CULTURA ECONÓMICA

MÉXICO - ARGENTINA - BRASIL - COLOMBIA - CHILE - ESPAÑA
ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA - GUATEMALA - PERÚ - VENEZUELA

Primera edición (FCE, México), 1963
Segunda edición (FCE, Argentina), 1973
Tercera edición (FCE, Argentina), 2004

D. R. © 2004, FONDO DE CULTURA ECONÓMICA DE ARGENTINA, S.A.
El Salvador 5665; 1414 Buenos Aires
e-mail: fondo@fce.com.ar / www.fce.com.ar
Av. Picacho Ajusco 227; 14200 México D.F.

ISBN: 950-557-619-6

Fotocopiar libros está penado por la ley.

Prohibida su reproducción total o parcial por cualquier medio de impresión o digital, en forma idéntica, extractada o modificada, en castellano o en cualquier otro idioma, sin la autorización expresa de la editorial.

IMPRESO EN LA ARGENTINA - *PRINTED IN ARGENTINA*
Hecho el depósito que marca la ley 11.723.

Índice

Prefacio a la tercera edición	9
Prefacio a la segunda edición	11
Prefacio a la primera edición	13
Introducción	15

Primera parte

Las economías regionales de subsistencia (siglos XVI y XVII)

I. Las vísperas de la globalización	21
1. Papel dinámico del comercio	21
2. Las rutas mercantiles	23
3. Limitación de las transformaciones estructurales	25
4. La expansión comercial europea y el primer orden mundial	28
II. Formación de la economía colonial americana	31
1. El Nuevo Mundo	31
2. La producción colonial y su localización	34
3. Dinámica de las economías coloniales	36
4. Las nuevas civilizaciones en América	39
III. Las economías regionales de subsistencia del actual territorio argentino	43
1. Ubicación de estos territorios en la economía colonial del Nuevo Mundo	43
2. La región del Noroeste	47
3. La región de Cuyo	49
4. La región del Centro	50
5. La región del Litoral	51
6. El Nordeste y la Patagonia	53

IV. Estructura y dinámica del sistema	55
1. Estancamiento de la población	55
2. Debilidad del sector exportador y de la estructura productiva interna	56
3. Distribución del ingreso y acumulación de capital	58
4. Equilibrio entre las economías regionales	60
Segunda parte	
La etapa de transición (fines del siglo XVIII hasta 1860)	
V. El puerto de Buenos Aires como intermediario comercial	65
1. Ventaja locacional del puerto	67
2. La importancia estratégica del Río de la Plata y el cambio de la política de España	69
3. Significación de la creciente importancia comercial del puerto	70
VI. Expansión de la ganadería	73
1. Condiciones favorables al desarrollo pecuario	73
2. La expansión de la frontera y la apropiación territorial	76
3. Capitalización y mejoras técnicas del sector	79
VII. El desarrollo del Litoral	81
1. Aumento de la población	82
2. Expansión de las exportaciones y evolución de la estructura productiva	82
3. Distribución del ingreso y acumulación de capital	85
4. El comportamiento del sector público	87
5. Limitaciones al desarrollo del Litoral en la etapa	91
VIII. El estancamiento del interior	95
1. Evolución de la población	95
2. Estrangulamiento del sector externo	96
3. Permanencia de las condiciones del estancamiento	98
4. Incapacidad financiera de los fiscos del interior	100
5. El creciente desequilibrio interregional	102

Tercera parte

La economía primaria exportadora (1860-1930)

IX. La Revolución Industrial y la integración	107
de la economía mundial	108
1. Papel dinámico del progreso técnico	110
2. Carácter integrador de la tecnología	111
3. Movimientos de bienes y factores de la producción	115
4. Cauces de la integración económica	119
5. Epílogo del segundo orden mundial	121
6. Ubicación de la Argentina en la economía mundial	121
X. El poder económico y el sistema político	123
1. El dilema del desarrollo en la globalización	123
2. La apropiación territorial	126
3. El capital extranjero	129
4. La organización nacional	131
5. El régimen político	133
6. La cultura	137
XI. Régimen económico y crecimiento del sistema	141
1. El presupuesto público	141
2. Sistema monetario	142
3. Poblamiento e integración física del territorio	144
4. Expansión agropecuaria	146
5. La distribución del ingreso	148
6. La estructura productiva	152
7. Crecimiento del sistema	155
8. Los límites del sistema	156
XII. Vulnerabilidad y ajuste	159
1. El ciclo económico	159
2. La vulnerabilidad exterior	161
3. El proceso de ajuste	167
XIII. Quiebra del equilibrio interregional	173
1. Evolución de la población	173
2. Ruptura del antiguo equilibrio	175
3. Subordinación del interior	177

Cuarta parte

La industrialización inconclusa (1930-1976)

XIV. La economía mundial: de la crisis de 1930 al <i>período dorado</i>	181
1. La gran depresión y la Segunda Guerra Mundial	183
2. El tercer orden mundial	187
3. La declinación del sistema centro-periferia	197
4. El período dorado	199
XV. Las nuevas condiciones del desarrollo	203
1. La demanda global y el mercado interno	204
2. La sustitución de importaciones	205
3. Estructura industrial y apertura externa	209
4. El sector público	213
5. Nuevas condiciones del desarrollo agropecuario	215
6. El marco institucional y político	216
XVI. La política económica	219
1. La década de 1930 y la guerra	222
2. El gobierno peronista	226
3. La Revolución Libertadora	231
4. El gobierno de Frondizi	233
5. La restauración liberal	239
6. El gobierno de Illia	241
7. El régimen militar	244
8. La apertura nacionalista	248
9. El retorno del peronismo	254
XVII. Estructura y dinámica del sistema	259
1. La inserción externa	259
2. La industria	261
3. El agro	264
4. La estructura productiva	268
5. Distribución del ingreso	271
6. Crecimiento del sistema	274
XVIII. Consolidación del desequilibrio interregional	279
1. Crecimiento y distribución de la población	279
2. La concentración en el Gran Buenos Aires	281

3. Comportamiento de las regiones del interior	282
--	-----

Quinta parte

La hegemonía neoliberal (1976-2001)

XIX. Tendencias recientes de la globalización	289
1. Las tendencias de largo plazo del tercer orden mundial	289
2. El fin del <i>período dorado</i> y el cambio de paradigma	296
3. La deuda latinoamericana	299
4. Principios del siglo XXI	302
XX. La política económica	303
1. El Proceso de Reorganización Nacional	304
2. El gobierno radical	311
3. El gobierno peronista	317
4. El gobierno de la Alianza	326
XXI. Estructura y dinámica del sistema	329
1. Los nuevos dilemas del desarrollo	329
2. La dinámica del modelo neoliberal	331
3. La fractura del proceso de acumulación	335
4. La estructura productiva	338
5. Inestabilidad y deterioro social	345
XXII. Las regiones y el país	349
Sexta parte	
¿Una nueva etapa? (principios del siglo XXI)	
XXIII. Acerca de la globalización, el desarrollo y la densidad nacional	359
1. La globalización	359
2. El desarrollo	360
3. Las relaciones	361
4. La densidad nacional	363
5. Densidad nacional e identidad nacional	366
XXIV. La economía argentina a principios del siglo XXI	367
1. El derrumbe del modelo neoliberal	367
2. Las nuevas condiciones	368

3. La política económica	369
4. Las perspectivas	370
Nota sobre los términos utilizados	373

Esta edición de *La economía argentina*, de Aldo Ferrer,
se terminó de imprimir en el mes de agosto de 2004
en Grafnor, Lamadrid 1576,
Villa Ballester, Buenos Aires, Argentina.

7. Crecimiento del sistema

El crecimiento de la economía primaria exportadora fue relativamente acelerado. Entre 1850 y 1900 las exportaciones registraron un crecimiento superior al 5% anual. A partir de 1900 las estimaciones de la CEPAL revelan que hasta 1930 el producto bruto creció casi al 5% anual.

La población aumentó de 1.737.000 habitantes en 1869 a 11.600.000 en 1929. Esto es, una tasa anual acumulativa de 3,2% anual. Considerando el crecimiento de la población, el producto por habitante aumentó a una tasa aproximada al 2% anual entre 1860 y 1929. A su vez, la dotación de capital fijo registró una tasa de crecimiento del 4,3% anual y por hombre ocupado de 1,5% anual.

El desarrollo no fue uniforme en toda la etapa. La tendencia general fue al crecimiento sostenido de la población, la producción y el capital existente, si bien ciertos períodos fueron de crecimiento más intenso y otros más lento. Estos distintos ritmos estuvieron directamente vinculados con la evolución de la economía mundial y con el volumen y la expansión de la demanda internacional de los productos agropecuarios producidos en el país. Superada la crisis de 1890, se inaugura el período de más intenso crecimiento en toda la etapa. Entre 1900 y 1914 la población, bajo el intenso aumento de los flujos inmigratorios, crece a la tasa del 4,2% anual, el producto bruto total a la tasa del 5,5% y el producto per cápita del 1,3%. El capital fijo existente en el país más que se duplica, lo que revela una tasa de crecimiento anual del 6%. Después del paréntesis de la Primera Guerra Mundial y ya en la última década de la etapa de la economía primaria exportadora, las fuerzas impulsoras del crecimiento reducen su ritmo. Disminuyen los contingentes migratorios y su importancia relativa dentro de la población del país y se contrae el ritmo de acumulación de capital, debido particularmente a la reducción de las inversiones de capital extranjero y el aumento de la transferencia neta de recursos al exterior. Consecuentemente, la población disminuye su tasa de crecimiento al 2,7% anual y la tasa de formación de capital al 4%. A pesar del debilitamiento de estos factores básicos el producto total crece a la tasa del 5% anual y per cápita al 2,3%. La madurez de las inversiones de períodos anteriores y la continuidad de los estímulos de la demanda externa permitieron mantener el ritmo de crecimiento.

Pese a los factores que redujeron la capacidad expansiva del sistema, como el régimen de tenencia de la tierra heredado de la etapa de transición, su crecimiento fue intenso.

8. Los límites del sistema

El crecimiento dependía, sin embargo, del aumento permanente de la superficie explotada, de la expansión continuada de las exportaciones y del arribo de nuevas inversiones del exterior. Si desaparecía el efecto estimulante de los factores externos o se agotaba la frontera productiva de la zona pampeana por la explotación de todas las tierras disponibles (o por ambos factores concurrentemente), el sistema debía entrar en crisis. Así ocurrió a partir de 1930, en que se inauguró una nueva etapa del desarrollo económico del país. De aquí en adelante, la expansión de la producción y del ingreso real no dependería exclusivamente de la expansión continuada de la producción y de las exportaciones

agropecuarias y de la inversión de nuevos capitales extranjeros. El factor básico del desarrollo sería la expansión de la demanda interna y la expansión y diversificación de las exportaciones, apoyadas en la integración de la estructura productiva y en el aumento de la productividad en cada sector de actividad, mediante la acumulación de capital y la asimilación del progreso técnico. El ahorro y la inversión internos y la expansión del mercado nacional pasaban a constituirse, pues, en pilares no exclusivos pero sí insustituibles del crecimiento del país. De una economía dependiente del influjo de la demanda externa, debía pasarse a otra apoyada en una activa política de desarrollo y de inversiones en los nuevos sectores y orientada a integrar la estructura productiva del país a fin de producir para el mercado interno, y ampliar y diversificar las exportaciones. Por otra parte, el crecimiento de la producción rural, aunque había perdido su papel hegemónico, debía apoyarse básicamente en el aumento de los rendimientos por hectárea, es decir, en la profundización de la densidad tecnológica del sector y en los incentivos para el buen uso de la superficie disponible.

Al mismo tiempo, el cambio de la estructura productiva permitiría transformar la composición del comercio exterior argentino modificando el contenido de las exportaciones mediante la incorporación de los bienes industriales que, en medida creciente a partir de 1930, son los de más fuerte expansión en el comercio mundial. La transformación de la estructura productiva se constituía, pues, en el requisito básico del crecimiento y, al mismo tiempo, del mantenimiento de una relación dinámica y expansiva con el mercado mundial. Estas transformaciones indispensables para sentar las bases de un desarrollo sostenible de largo plazo no pudieron realizarse durante la etapa y quedaron como agenda de desafíos abierta a futuro.

El sistema de la economía primaria exportadora careció de elementos de densidad nacional esenciales para generar un desarrollo abierto a la economía mundial, pero autosustentado en los propios recursos y en la capacidad endógena de organización de los mismos. La concentración de la riqueza y del ingreso generados por el régimen de la propiedad de la tierra, la extranjerización de segmentos fundamentales de la cadena productiva asociada con la producción primaria y un exagerado nivel de endeudamiento externo, redujeron las fuentes endógenas de acumulación de capital y de cambio tecnológico.

Los grupos económicos dominantes concibieron la acumulación de poder en el contexto de una relación subordinada a los intereses foráneos. Las ideas económicas predominantes fueron funcionales al estilo periférico de inserción internacional. Los planteos iniciales de Vicente Fidel López y de otros partidarios de la industrialización, en la década de 1870, fueron descartados por la

ideología liberal y la apertura incondicional de la economía argentina. El Estado se comportó en consecuencia. Por lo tanto, las reglas del juego no fueron propicias para la formación de empresas nacionales líderes del crecimiento del sistema.

Las instituciones y la política reflejaron las consecuencias de estos hechos. En definitiva, no soportaron ni pudieron procesar, dentro del orden jurídico, las tensiones del sistema. Colapsó así uno de los componentes esenciales de la densidad nacional.

En definitiva, bajo el modelo de la economía primaria exportadora, el país proporcionó malas respuestas a los desafíos y oportunidades de la globalización del segundo orden mundial. Cuando éste se agotó en vísperas de la Primera Guerra Mundial y colapsó, definitivamente, en la crisis mundial de 1930, el país enfrentó el desafío de cambiar el rumbo.

Los problemas que el país ha encontrado en este camino son analizados en la cuarta parte de este libro. Pero veamos, antes, la vulnerabilidad del sistema y los mecanismos de ajuste y, finalmente, la ruptura del equilibrio interregional y la subordinación del interior a la economía agropecuaria de la zona pampeana.

La presión de la oferta de mano de obra en los centros urbanos se reflejó en la desocupación de una proporción importante de la fuerza de trabajo total. Como ya se señaló, aun en las épocas de prosperidad, cuando las exportaciones estaban en altos niveles, como en 1913, los desocupados representaban una proporción importante de la fuerza de trabajo superior al 5%. En situaciones de emergencia, como la guerra de 1914 y los períodos de contracción económica, el desempleo podía elevarse a un 20% de la fuerza de trabajo.

XII. Vulnerabilidad y ajuste

1. *El ciclo económico*

El volumen y el precio de las exportaciones argentinas estaban determinados por el nivel de la demanda externa y éste, a su vez, por el de la actividad económica de los países industrializados que eran destinatarios de los productos agropecuarios comercializados en el mercado mundial. Catástrofes naturales, como sequías en los países exportadores o en los importadores, influían ocasionalmente en el comportamiento del comercio mundial y en la situación argentina, pero no afectaban el desempeño de largo plazo del sistema.

En toda la etapa de la economía primaria exportadora se sucedieron fases de prosperidad y depresión en el nivel de actividad económica, ocupación e ingresos en los países más desarrollados del sistema. Sus importaciones de alimentos y de materias primas estaban determinadas por el nivel de actividad económica interna. En la fase ascendente del ciclo económico, crecía la demanda de alimentos para satisfacer el consumo creciente de la población y de las materias primas requeridas por la producción interna y, en consecuencia, las importaciones de tales productos. En la descendente, en cambio, la contracción del nivel de ocupación e ingresos provocaba una disminución de la demanda efectiva y, consecuentemente, de las importaciones de productos primarios. La expansión o la contracción del comercio internacional afecta los volúmenes y los precios. Tradicionalmente, la fluctuación de los precios de los productos primarios es más fuerte que la de los industriales. De esta manera, las variaciones del comercio internacional son generalmente acompañadas por la modificación de los términos de intercambio de la producción primaria.

Este comportamiento del comercio mundial de productos primarios obedece a la interacción de una serie de factores. En el caso de los agropecuarios, por ejemplo, la imposibilidad de ajustar en el corto plazo el volumen de la oferta a los cambios en la demanda y los precios. Dicho comportamiento influyó fuertemente en el funcionamiento del sistema de la economía primaria exportadora en la Argentina. En síntesis, pues, el volumen,

los precios y el poder de compra de las exportaciones argentinas estuvieron en toda la etapa condicionados básicamente por la fase del ciclo económico por el cual atravesaban los países industrializados importadores de los productos del país.

Al mismo tiempo, la composición del endeudamiento externo otorgaba una elevada rigidez a los servicios del capital extranjero. Los intereses y amortizaciones de la deuda pública eran fijos independientemente de la evolución de la economía y de los ingresos fiscales. Como la deuda pública externa y otras inversiones extranjeras estaban establecidas en libras esterlinas y otras divisas con una paridad fija con el oro, los servicios sobre tal tipo de capital extranjero invertido en el país debían realizarse en oro o en divisas y no en pesos moneda nacional, cuyo valor en términos de oro, durante los cuarenta años de inconversión en la etapa de la economía primaria exportadora, fluctuó con frecuencia. Por otra parte, las garantías de rendimiento mínimo otorgadas a inversiones extranjeras en ferrocarriles creaba compromisos adicionales al fisco cuando las ganancias generadas por las empresas extranjeras garantizadas no alcanzaban a cubrir los rendimientos mínimos. Sólo las inversiones extranjeras en cédulas hipotecarias, cuyas amortizaciones e intereses se pagaban en pesos papel, y las inversiones directas en el comercio, las finanzas, la producción agropecuaria y los otros sectores de la actividad económica generaban servicios que no creaban compromisos fijos en oro.

El oro y las divisas necesarias para pagar los servicios del capital extranjero fueron proporcionados por las exportaciones y por nuevas radicaciones de capital extranjero. Así, entre 1900 y 1930, las inversiones extranjeras netas¹ a largo plazo representaron el 70% de los intereses y las utilidades del capital foráneo invertido en el país. La importancia de la entrada de nuevas inversiones del exterior, esencialmente la reinversión y las utilidades, fue fundamental en toda la etapa. En ausencia de ellas, la incidencia de los servicios del capital extranjero sobre las disponibilidades de oro y divisas del país y sobre los ingresos fiscales provocaba invariablemente una situación crítica en el balance de pagos y en las finanzas públicas.

Pero la entrada de nuevas inversiones del exterior estaba condicionada, en gran medida, por los efectos directos e indirectos del factor básico determinante del valor de las exportaciones argentinas: el nivel de actividad económica de los países industrializados. En las fases de prosperidad en éstos, el capital dispuesto a buscar colocación en el exterior era elevado y, en medida apreciable, se

¹ Esto es, entrada de capitales del exterior menos las amortizaciones sobre los ya existentes.

canalizaba hacia la Argentina. Al mismo tiempo, como las importaciones de esos países de productos agropecuarios eran altas, la Argentina estaba, a su vez, en una fase de prosperidad y en buenas condiciones de asumir nuevos compromisos en el exterior. Los ingresos fiscales y las divisas disponibles permitían cumplir holgadamente con el servicio de las inversiones extranjeras radicadas en el país.

El nivel de actividad económica en los países industrializados condicionaba así, simultáneamente, los principales factores del desenvolvimiento económico de la Argentina: las exportaciones y la radicación de capitales extranjeros. Se comprende, pues, que el nivel de ocupación e ingresos en la Argentina, tanto como la situación del balance de pagos y de las finanzas públicas, fuera sumamente vulnerable a los cambios producidos en el ciclo económico de los países industrializados.

2. La vulnerabilidad exterior

La vulnerabilidad exterior de la economía argentina operaba en tres planos interdependientes: el nivel de ocupación e ingresos internos, el balance de pagos y las finanzas públicas. Veamos brevemente cada uno de estos aspectos.

a) Nivel de ocupación e ingresos internos

En el sector agropecuario estaba ocupada alrededor del 35% de la fuerza de trabajo y el 25% del capital existente. Los salarios, arrendamientos, utilidades e intereses, esto es, los ingresos percibidos por los trabajadores, propietarios y empresarios rurales estaban directamente condicionados por el valor de las exportaciones. Alrededor del 70% de la producción agropecuaria de la zona pampeana se exportaba, y si las ventas al exterior eran elevadas, en volumen y en precio, los ingresos de los productores eran consecuentemente elevados. Pero la expansión de las exportaciones no sólo repercutía en el nivel de ocupación y de ingresos de los factores de la producción del sector agropecuario. Ella determinaba también el proceso de crecimiento del conjunto de la economía nacional mediante la movilización del mecanismo multiplicador del ingreso interno. Sintéticamente expuesto, ese mecanismo operaba de la siguiente manera: el aumento del valor de las exportaciones colocaba mayores ingresos en manos de los trabajadores y de los empresarios rurales. Estos ingresos se gastaban, en parte, en importar bienes del exterior y el resto en adquirir bienes de

consumo e inversión en el mercado interno. La proporción del ingreso gastado dentro del país generaba ocupación de mano de obra y de capitales en los sectores de actividad destinados a producir para satisfacer la creciente demanda interna. Esta nueva ocupación proporcionaba, a su vez, salarios y ganancias a los trabajadores y capitales empleados en los sectores dedicados a producir para el mercado nacional. A su vez, estos ingresos se gastaban en parte en importaciones y el resto en adquirir bienes de consumo e inversión en el mercado interno. Y así sucesivamente.

La medida del estímulo que el aumento de las exportaciones provocaba en el conjunto de la economía nacional dependía de la proporción de los ingresos totales gastados en el exterior que, consecuentemente, no se destinaban a emplear capitales y mano de obra orientados a la producción para el mercado interno. La demanda de bienes y servicios de consumo e inversión se satisfacía en una proporción importante con bienes y servicios importados. En términos generales las importaciones abastecieron alrededor del 25% de esa demanda. Este flujo de fondos al exterior en pago de las importaciones reducía, naturalmente, el efecto multiplicador que la expansión del ingreso del sector agropecuario exportador pudo ejercer sobre el desarrollo de la actividad económica nacional.²

En sentido inverso, la contracción de las exportaciones determinaba una disminución de los ingresos de los productores agropecuarios y la reducción tanto de sus compras en el exterior como del gasto realizado en la compra de bienes y servicios producidos internamente. Esto provocaba la desocupación de capitales y de mano de obra en los sectores destinados a producir para el mercado interno y la consecuente reducción de los ingresos y del gasto de estos sectores. Se agravaba, así, la tendencia depresiva inicial puesta en marcha por la contracción de las exportaciones.

Veamos ahora la incidencia de los servicios del capital extranjero y de las nuevas inversiones del exterior en el nivel de ocupación y de ingresos internos. Para simplificar el análisis conviene tomar el efecto de ambos factores como

² Sin embargo, no conviene exagerar la importancia de este hecho. En última instancia el país no exportaba una parte sustancial de su producción total para atesorar el oro y las divisas recibidas en pago. Se exportaba para poder importar y aumentar, así, la cantidad total de bienes y servicios disponibles para el consumo y la inversión nacionales. Desde el punto de vista de la dinámica del desarrollo en la etapa, lo que interesa, en el largo plazo, no es el volumen total de importaciones o su relación con la demanda interna, sino la composición de las mismas, porque ésta constituía uno de los determinantes básicos de la estructura productiva y, a través de ella, de las posibilidades de crecimiento.

saldo. Esto es, la diferencia entre las ganancias y los intereses del capital extranjero menos la entrada neta de nuevos capitales del exterior. Entre 1900 y 1930 el segundo concepto representó el 70% del primero; en otros términos: una cifra equivalente al 70% de las ganancias e intereses del capital extranjero se destinó a aumentar el monto del capital extranjero radicado en el país y otra, equivalente al 30%, se remitió al exterior. Como saldo y en todo el período citado, se produjo, pues, una reducción del ingreso disponible para ser gastado internamente y/o para realizar importaciones. Una proporción de los ingresos generados por las exportaciones (aproximadamente un 11%) fue absorbido en este concepto, reduciendo el efecto expansivo que sobre el nivel de actividad, ocupación e ingresos había producido la expansión de las exportaciones en toda la etapa.

Las utilidades e intereses del capital extranjero y las inversiones netas del exterior se vinculaban con el ahorro y la inversión y no con el consumo. Las utilidades e intereses eran la retribución del capitalista extranjero y prácticamente la totalidad de su monto estaba disponible para el ahorro y la inversión y no se destinaba a satisfacer el consumo del mismo. Las entradas de capital extranjero, por su parte, tenían tres destinos principales: la financiación de importaciones de maquinaria y equipo para proyectos de inversión (por ejemplo, la compra de locomotoras para una empresa ferroviaria), el pago de gastos locales vinculados con proyectos de inversión (por ejemplo, la construcción de edificios y galpones para la misma empresa ferroviaria) y la compra de títulos públicos que el gobierno a su vez destinaba para financiar gastos corrientes (administración, defensa, etc.), pero preferentemente inversiones públicas (edificios, servicios públicos, etc.). Las inversiones de capital extranjero se destinaban, pues, a financiar en su gran mayoría, directa e indirectamente,³ la inversión en maquinarias, equipos, edificios, etcétera.

Como consecuencia, la incidencia del saldo entre utilidades e intereses del capital extranjero, por un lado, y las inversiones netas del exterior, por otro, se reflejaba en la acumulación de capital en el país, y así ocurrió en efecto. Cuan-

³ Aun en el caso de que todos los fondos recogidos por el gobierno en el exterior se destinaran a financiar gastos corrientes, ello liberaba otros recursos para ser destinados a la inversión. En el caso del financiamiento de gastos locales vinculados con proyectos de inversión, el inversor extranjero vendía en el país divisas para hacerse de pesos y pagar al personal y a los proveedores argentinos y esas divisas podían gastarse últimamente en importaciones de bienes de consumo. Pero la inversión extranjera financiaba la ocupación de mano de obra y otros factores productivos internos que, en ausencia de aquella, habrían estado desocupados o empleados en la producción de bienes y servicios de consumo.

do las utilidades y los intereses superaban ampliamente las nuevas entradas de capital extranjero, se debilitaba la acumulación del capital en el país y viceversa. Así lo revelan las cifras elaboradas por la CEPAL para el período 1900-1930.

La proporción del producto bruto dedicada a la acumulación de capital, o sea el coeficiente de capitalización, sufrió fuertes fluctuaciones en toda la etapa. En 1907 el coeficiente alcanzó un máximo de 57,8% y en 1918 un mínimo de 10,4%. El promedio para los treinta años considerados fue del 32%. En esos treinta años pueden distinguirse dos períodos: el primero que corre de 1900 a 1914, en el cual las inversiones netas del exterior superan las utilidades y los intereses del capital extranjero existente en el país. El segundo de 1915 a 1929, en que estas utilidades y los intereses son sensiblemente superiores a las inversiones netas del exterior. En el primer tramo (1900-1914) las inversiones netas fueron 10% superiores al monto de las utilidades y los intereses; en el segundo (1915-1929) fueron 55% inferiores. Entre 1900 y 1914 el promedio simple de los coeficientes anuales de capitalización fue del 38,8% y entre 1915 y 1929 del 24,6%.

Como la inversión es uno de los principales componentes de la demanda global, su nivel determina en gran medida el nivel de ocupación de mano de obra y otros factores productivos. Como determinante básico del monto de inversiones, el endeudamiento externo del país jugó, pues, un papel muy importante en toda la etapa en la determinación del nivel de ocupación y de ingresos internos.

b) Balance de pagos

Las importaciones tendían a ajustarse a las disponibilidades de divisas generadas por las exportaciones. El nivel de éstas determinaba el nivel de ingresos y la demanda de importaciones. La expansión de las exportaciones tendía a incrementar la demanda de importaciones y viceversa. Por otro lado, parte de los servicios de capital extranjero invertidos en el país eran rígidos y no fluctuaban conforme a los cambios en las exportaciones y el nivel interno de ingresos. De este modo, cuando las exportaciones eran elevadas los servicios representaban una proporción aproximada al 20% o 25% del valor de las exportaciones, y cuando éste se contraía aquella proporción ascendía notablemente pudiendo llegar hasta el 40% o el 50%.

Cuando las inversiones netas disminuían o, en los casos extremos, invertían su signo y el país aparecía exportando capitales, el pago de los servicios del capital extranjero recaía totalmente sobre las reservas de oro y divisas disponi-

bles y los ingresos corrientes generados por las exportaciones. Agotadas las reservas, las soluciones para una situación de este tipo eran solamente dos: contraer las importaciones al nivel necesario para liberar las divisas con que pagar los servicios del capital extranjero o suspender el pago de estos servicios. La primera solución implicaba crear serios problemas económicos, sociales y políticos porque, para lograrla, había que reducir drásticamente los bienes y los servicios disponibles para el consumo y la inversión internos. Ello implicaba comprimir drásticamente las condiciones de vida de la población y el nivel de ocupación e ingresos. La segunda, el incumplimiento del pago de los servicios del capital extranjero, creaba serias dificultades con el exterior, la suspensión del arribo de nuevos capitales y el retiro de los existentes. Salvo en situaciones extremas, como en la crisis de 1890, la gravedad del desequilibrio no llegaba a paralizar el funcionamiento del sistema y obligar a la suspensión de los pagos de los servicios del capital extranjero. Los mecanismos de compensación entraban a operar antes de la debacle. De todos modos, en toda la etapa de la economía primaria exportadora el balance de pagos estuvo fuertemente sujeto a este tipo de desequilibrios.

c) Finanzas públicas

Los gobiernos de la Nación y de varias provincias (la de Buenos Aires, fundamentalmente) recurrieron en gran escala al crédito externo colocando sus papeles públicos en los mercados financieros internacionales. La deuda pública externa representó aproximadamente entre dos y cuatro veces el monto de los ingresos fiscales corrientes. Por otro lado, los servicios de esta deuda absorbían, en promedio, entre el 30% y el 40% de los mismos. Como la deuda pública externa tenía plazos de amortización y tipos de interés fijos y estaba expresada en oro, o en monedas extranjeras vinculadas con el oro, los servicios sobre la misma eran totalmente rígidos. El gobierno debía hacer frente a los mismos independientemente de la evolución de los ingresos fiscales. Cuando éstos eran elevados, porque había prosperidad en el país, esos servicios absorbían alrededor del 15% o el 20% de los ingresos públicos. Pero en las fases de depresión y de reducción de las entradas del fisco el porcentaje se elevaba al 60% o más.

En realidad, la contratación de nuevos empréstitos permitía afrontar con más facilidad el pago de los servicios de la deuda pública y sumando los ingresos fiscales corrientes y los nuevos recursos obtenidos con los empréstitos, los servicios absorbieron, como promedio en la etapa, alrededor del 20% de esos

recursos totales. Sin embargo, analizando el problema en el corto plazo, cuando se suspendía la colocación de títulos públicos en el exterior por la contracción de los mercados internacionales de capitales en medio de una fase depresiva del ciclo económico en los países industrializados,⁴ el pago de los servicios recaía totalmente sobre los ingresos fiscales corrientes. Esta situación se producía generalmente cuando los ingresos fiscales disminuían dada la contracción del comercio exterior del país y del nivel de actividad económica interna, que era, también, consecuencia de la fase depresiva del ciclo en los países industrializados. En estas condiciones, los servicios de la deuda pública externa llegaban a absorber proporciones exorbitantes de los ingresos fiscales corrientes. Las salidas frente a este tipo de situación eran obviamente dos: la vigorosa contracción de los gastos y las inversiones públicas para crear un *superávit primario* (exceso de ingresos sobre egresos) que permitiese hacer frente a los servicios de la deuda pública, o suspender el pago de los mismos. La primera salida era política, social y económicamente muy difícil ya que la contracción del gasto y de la inversión pública en plena depresión tendía a agravar el impacto de la crisis económica. Además, los gastos en personal (sueldos de maestros, militares, empleados administrativos, etc.), que constituían la mayor parte del gasto público, eran muy difíciles de reducir.⁵ La segunda, la suspensión del pago de los servicios de la deuda, implicaba quebrar las bases de las relaciones financieras del país con el exterior y cerrar los mercados financieros internacionales para nuevas colocaciones de papeles públicos argentinos. Como en el caso del balance de pagos, los mecanismos de ajuste del sistema generalmente entraban a operar con anterioridad a la debacle.

La crisis de 1890 constituye la excepción más notable a esta consideración general. Los años anteriores habían sido de fuerte endeudamiento externo y de aumento consiguiente de los servicios de la deuda pública. Las nuevas colocaciones habían permitido pagar esos mayores servicios. Pero al producirse la depresión económica mundial, reducirse el valor de las exportaciones y desaparecer la posibilidad de colocar nuevos papeles públicos en el exterior, el gobierno entró en cesación de pagos. El impacto de la crisis financiera argentina fue tan grave en el mercado de Londres que el hecho revela, no sólo la intensidad de la crisis, sino

⁴ Este factor fue generalmente reforzado por la falta de confianza de los inversores extranjeros ante las dificultades de los gobiernos nacional y provinciales de hacer frente a sus compromisos, dificultades que eran, a su vez, consecuencia de la reducción original de la absorción de papeles públicos argentinos.

⁵ En situaciones de este tipo se redujeron los sueldos en varias oportunidades.

el lugar preponderante que la Argentina ocupaba en la época en el concierto financiero mundial. Como han señalado algunos observadores, la crisis de 1890 no fue una simple crisis cíclica. Fue una auténtica crisis de crecimiento. El país había excedido sus posibilidades de endeudamiento externo y el resultado de las inversiones así generadas todavía no se había hecho sentir totalmente en una economía que estaba en pleno proceso de cambio hacia la economía primaria exportadora. Pero los enormes recursos naturales del país y la apertura de nuevas fuentes de actividad en la producción agropecuaria —como fue el caso de la consolidación del frigorífico, la aparición de las exportaciones de carnes refrigeradas y el vigoroso aumento de la producción y la exportación de cereales— solucionaron en pocos años el desajuste entre el endeudamiento externo y la capacidad de pagos externos del país. Superada la crisis, se inaugura el período más intenso de crecimiento que se extiende hasta la Primera Guerra Mundial.

Veamos ahora cómo operaban esos mecanismos de compensación.

3. El proceso de ajuste

En toda la etapa, la Argentina no adoptó políticas compensatorias tendientes a disminuir el impacto de los factores externos sobre la ocupación y el ingreso interno tanto como sobre el balance de pagos y las finanzas públicas. Por otra parte, la fundamentación teórica de tal tipo de políticas compensatorias era prácticamente inexistente en las condiciones vigentes antes de 1930 y sería recién después de la gran depresión mundial cuando se sistematizaría el análisis teórico del problema y la adopción de políticas de este tipo.⁶ La economía argentina fue, pues, durante toda la etapa, un sistema plenamente abierto a la influencia de los factores externos. Sin embargo, conviene distinguir en el comportamiento del sistema dos tipos de situaciones. La primera vinculada con la vigencia del patrón oro; la segunda, con la del papel moneda inconvertible. Veamos brevemente cada una de ellas.

⁶ Obsérvese que se habla de políticas de compensación a corto plazo y no de políticas de desarrollo a largo plazo tendientes a diversificar la estructura productiva interna y a promover la industrialización, que constituirían la forma más efectiva de independizarse o reducir la influencia de los factores externos e incorporar dentro de una economía nacional los factores dinámicos del desarrollo. Sobre estas políticas de industrialización y de desarrollo integrado existen, desde el siglo XIX, análisis notorios, como los de Liszt y Carey. En la práctica, estas políticas de industrialización y de desarrollo integrado implicaban en sí mismas fuertes elementos de compensación de corto plazo.

El patrón oro rigió durante cerca de treinta de los setenta años de la etapa y el papel moneda inconvertible los cuarenta restantes. Cuando regía el patrón oro, el papel moneda era convertible en oro y viceversa, la cantidad circulante estaba vinculada con la existencia de oro y divisas convertibles⁷ y la entrada y salida de oro y divisas convertibles del país era libre y dependía del saldo de las transacciones con el exterior.

Teóricamente el patrón oro proporcionaba un mecanismo automático de ajuste que permitía estabilizar el balance de pagos y el nivel de precios internos. Cuando el país tenía un superávit en sus transacciones con el exterior⁸ se producía una entrada neta de oro y divisas convertibles, lo que elevaba automáticamente la cantidad de dinero en circulación. Al mismo tiempo, el crédito otorgado por los bancos se expandía por el aumento de sus reservas. Esta expansión de los medios de pago⁹ era el reflejo monetario de la situación de prosperidad interna. Salvo en situaciones de emergencia (como la Guerra Mundial de 1914), el superávit del balance de pagos indicaba que los productores agropecuarios tenían altos ingresos como consecuencia de exportaciones elevadas, que su gasto interno crecía y se expandían la ocupación y los ingresos de los sectores destinados a producir para el mercado interno. Al mismo tiempo, la inversión financiada con ahorro nacional y extranjero estaba también a altos niveles, lo que empujaba hacia arriba los niveles de ocupación y de actividad de todo el sistema. Esta situación provocaba una demanda creciente de mano de obra que tendía a elevar el nivel de salarios y, consecuentemente, el nivel general de precios. Las exportaciones y los productos destinados al consumo interno se encarecían y esto tendía a desalentar las exportaciones y a estimular las importaciones. Se producía, de este modo, una contracción y la eventual desaparición del superávit en las transacciones con el exterior, que reducía los medios de pago y el nivel de ocupación y de actividad internas. Los salarios y el nivel general de precios disminuían en consecuencia y se restablecía el equilibrio del sistema.

⁷ Las instituciones autorizadas a emitir (a partir de 1899, la Caja de Conversión) entregaban papel moneda a un tipo de paridad fija con el oro, contra entrega del metal, y entregaban oro contra la presentación del papel moneda para su canje. El papel moneda en circulación fluctuaba, pues, conforme a las variaciones en las tenencias de oro y divisas convertibles del o de los institutos emisores. A los efectos de este análisis no interesa distinguir las diferencias entre el patrón oro y el patrón cambio-oro.

⁸ Esto es, cuando las exportaciones más las entradas netas de nuevos capitales del exterior menos las importaciones y menos las utilidades e intereses de las inversiones extranjeras existentes en el país arrojaban un saldo positivo.

⁹ Los medios de pago están compuestos por los billetes y las monedas en circulación más los depósitos en el sistema bancario.

Si, por el contrario, el impulso inicial que alteraba el equilibrio provenía de un déficit de las transacciones del país con el exterior, disminuían los medios de pago y se contraía el nivel de ingresos de los productores agropecuarios y, a través de éstos, de la ocupación y los ingresos de los sectores destinados a producir para el mercado interno. La desocupación de mano de obra llevaba los salarios y el nivel de precios hacia abajo. Las exportaciones y los bienes producidos para el consumo interno se abarataban y esto estimulaba las exportaciones y desalentaba las importaciones, lo que llevaba a una nueva posición de equilibrio.

El mecanismo de ajuste bajo el patrón oro no operaba como suponía la teoría, porque el nivel de las exportaciones no dependía de los precios argentinos sino de la situación de la demanda mundial. Cuando las exportaciones del país crecían y sus precios subían era porque la demanda mundial y los precios de los productos agropecuarios en el mercado internacional estaban en ascenso. El encarecimiento de las exportaciones argentinas no disminuía sus posibilidades de colocación en el mercado mundial. Cuando bajaban los precios de nuestras exportaciones por la deflación interna, ello se debía a la contracción del nivel de actividad económica en los países industrializados. En estas circunstancias, la demanda mundial de productos agropecuarios se contraía y los precios internacionales disminuían de tal manera que la caída de los precios argentinos de exportación no estimulaba las exportaciones. En cuanto al comportamiento de las importaciones, el aumento de los ingresos y del nivel de precios en la Argentina efectivamente las estimulaba, introduciendo un efecto compensador. El mismo efecto compensador se producía cuando la caída del nivel de precios y de los ingresos internos reducía las importaciones.¹⁰

El mecanismo de ajuste bajo el patrón oro tropezaba con otro tipo de dificultades. El endeudamiento externo del país aumentaba la repercusión del efecto de los cambios producidos en las exportaciones. Cuando éstas caían generalmente también se contraía (o invertía su signo) el flujo de capitales extranjeros y, en estas condiciones, el impacto del pago de las ganancias y los intereses del capital extranjero recaía totalmente sobre el oro y las divisas generados por las exportaciones, agravando el impacto depresivo inicial de la contracción de és-

¹⁰ El mecanismo de compensación en cuanto a la contracción de las importaciones se producía por la reducción del nivel de ingresos internos y de la demanda de productos importados. El cambio de los precios relativos entre los bienes producidos internamente y los importados (por la caída de los primeros con respecto a los segundos) no producía un proceso de expansión de las actividades destinadas a sustituir importaciones, porque la estructura productiva interna carecía de flexibilidad para desplazar con rapidez capital y mano de obra ocupados en otros sectores de actividad a la producción de bienes tradicionalmente importados.

ras. Cuando las exportaciones crecían, también lo hacía el flujo de capitales extranjeros elevando el efecto expansivo sobre el nivel de la actividad y los ingresos internos. Era un comportamiento *pro cíclico* que agravaba las fuerzas que tendían a sacar el sistema de su posición de equilibrio.

Veamos ahora el comportamiento del sistema bajo el régimen del papel moneda inconvertible. En este caso, la cantidad de medios de pago no estaba condicionada por la existencia de oro y divisas. El papel moneda era inconvertible en oro y el sistema bancario podía emitir contra la entrega de papeles públicos o documentos comerciales. En estas circunstancias, el nivel de los medios de pago era independiente del saldo de las transacciones del país con el exterior. Podía ocurrir, y así era normalmente, que ante una contracción de las exportaciones y/o de la entrada de capitales extranjeros se produjese un déficit en las transacciones externas del país y en la remisión al exterior de oro y divisas convertibles para cancelar ese saldo. Al mismo tiempo, los medios de pago podían crecer porque el sistema bancario estaba entregando dinero al gobierno a cambio de títulos públicos. La cotización del papel moneda en términos de oro estaba dada por las relaciones entre la oferta y la demanda de oro y de papel moneda inconvertible.

Los períodos de inconvertibilidad se caracterizaron por la depreciación del peso en términos de oro, esto es, como se lo definía en la época, el oro tenía un "premio" en términos de papel moneda o, más precisamente, el "premio del oro". La depreciación del peso papel tenía una profunda incidencia sobre los precios de los distintos bienes producidos en el país y sobre el nivel de salarios. Los precios relativos de unos y otros se modificaban sustancialmente.

¿Cómo operaba el mecanismo de ajuste bajo el papel moneda inconvertible? La depreciación del peso abarataba las exportaciones en términos de oro y de divisas convertibles, pero este hecho, del mismo modo que bajo el patrón oro, no estimulaba las exportaciones argentinas que dependían de la situación del mercado mundial. En cuanto a las importaciones, la expansión de los medios de pago y del crédito otorgado al gobierno y a los particulares mantenía elevado el nivel de los ingresos monetarios¹¹ y esto ejercía una presión sobre el oro y las divisas disponibles para importar.

¹¹ El ingreso real disminuía porque la contracción de las exportaciones implicaba una disminución de la producción real del país. La contracción del valor de las exportaciones podía producirse tanto por una disminución de los volúmenes exportados como por un empeoramiento del poder adquisitivo de las exportaciones en términos de productos importados, o por ambos factores concurrentemente.

La depreciación del peso y el encarecimiento de las importaciones eran la consecuencia natural de este proceso, y ello tendía a ajustar la demanda de importaciones a la efectiva capacidad de importar del país. La depreciación del papel moneda tenía otros efectos importantes sobre el desenvolvimiento de la economía nacional. Particularmente hasta 1893, cuando la mayor parte de los ingresos fiscales (incluidos los provenientes de los derechos de importación) estaban fijados en pesos papel, la depreciación del peso enfrentaba a las finanzas públicas con un serio problema. Mientras los servicios de la deuda pública debían pagarse en oro o divisas convertibles, los ingresos fiscales estaban compuestos por pesos papel depreciados con respecto al oro. Esto encarecía el costo en pesos papel de los servicios de la deuda pública complicando la situación financiera del fisco en momentos en que, como normalmente ocurría, la contracción de las exportaciones, de las importaciones y del nivel de actividad económica interna empujaba a la baja los ingresos fiscales. Este problema era en sí mismo un nuevo factor de expansión monetaria, ya que el gobierno recurría a los institutos emisores para hacerse de pesos contra entrega de títulos públicos, lo que aumentaba la depreciación del peso. Por otro lado, la valorización del papel moneda, cuando mejoraban las transacciones del país con el exterior, llevaba a la convertibilidad del peso en oro como forma de detener la apreciación de aquél y los efectos que tal valorización producía sobre la distribución del ingreso.

En última instancia, bajo el régimen de papel moneda inconvertible, el mecanismo efectivo de ajuste de un desequilibrio producido por una modificación de las transacciones del país con el exterior dependía, tanto como bajo el régimen de patrón oro, de los factores externos. En una economía plenamente abierta como la argentina, la evolución de la ocupación y el ingreso interno, tanto como del balance de pagos y de las finanzas públicas, estaba básicamente condicionada por los factores externos.

¿En qué medida la inflación y la depreciación del peso estimulaban la industrialización y la diversificación de la estructura productiva interna? Si la depreciación elevaba el costo de las importaciones, por un lado, y, por el otro, aumentaba los márgenes de ganancia de las empresas por la contracción del nivel de salarios, la depreciación del peso pudo haber estimulado la sustitución de importaciones, para satisfacer con producción interna una demanda insatisfecha por el creciente nivel de los precios de importación. En la práctica, sin embargo, este estímulo fue muy transitorio y errático, ya que la recuperación de las exportaciones y la entrada de nuevos capitales del exterior tendían inmediatamente a valorizar el peso y a abaratar las importaciones. Por otra parte, la

ausencia de una política sistemática de protección al desarrollo industrial impedía la apertura de oportunidades de inversión con posibilidades promisorias y permanentes en los sectores destinados a la producción de bienes que competían con los productos importados. Se esterilizaba así el potencial efecto industrializador que pudo haber tenido la depreciación del peso y la inflación interna.

XIII. Quiebra del equilibrio interregional

1. Evolución de la población

Entre los censos nacionales de 1869 y 1914 la población de las provincias del interior pasó de 889.000 a 2.470.000 habitantes. La tasa de crecimiento entre ambos años fue del 2,3% anual. La del Litoral ascendió de 847 mil habitantes en 1869 a 5.416.000 en 1914; una tasa de crecimiento del 4,3% anual. En el mismo período, en todo el país, el aumento fue del 3,2% anual. La causa principal de los diferentes ritmos de crecimiento poblacional obedece a la concentración en el Litoral del 90% de las corrientes migratorias que ingresaron al país a partir de mediados del siglo XIX. En 1914, la población extranjera respecto de la total alcanzaba al 50% en la Capital Federal, 34% en la provincia de Buenos Aires y 35% en Santa Fe.

Las viejas zonas del interior, asiento de los principales núcleos de población y de la actividad económica en la etapa de las economías regionales de subsistencia y que aún conservaban posiciones dominantes en la etapa de transición, fueron perdiendo importancia relativa. A fines del siglo XVIII el interior tenía el 70% de la población total. La proporción cayó al 50% en 1869 y al 30% en 1914. Paralelamente, el Litoral fue adquiriendo una posición preponderante en la población del país. La concentración de la producción y del ingreso fue aun mayor que el de la población debido al aumento de la brecha de la productividad entre la región ligada con el comercio internacional y el resto del país.

La declinación del interior obedece principalmente a la disminución de la participación del Noroeste en la población total. En 1800 esta región absorbía el 43% de la población para caer al 26% en 1869 y al 12,6% en 1914. A su vez, regiones despobladas (el Nordeste y la Patagonia) comienzan a absorber población lentamente, para representar, en 1914, el 2,7% de la población total.

Paralelamente al proceso de crecimiento de la población y de su concentración en el Litoral, se produjo un aumento acelerado de la población urbana.

Entre los años 1869, 1895 y 1914, conforme a los censos nacionales de esos años, la población que habitaba centros poblados de más de 2.000 habitantes pasó a representar las siguientes proporciones de la población total: 28, 37 y 53%, respectivamente. La proporción de la población rural disminuyó, en consecuencia, del 72% de la población total en 1869 al 47% en 1914. Los habitantes radicados en los centros urbanos pasan de 500 mil en 1869 a 4.200.000 en 1914, esto es, un aumento de más de 8 veces en un plazo de 44 años, o sea, una tasa de crecimiento anual acumulativo del 5%. Como el período coincide con una etapa de intenso aumento de la población total, el número de habitantes de las zonas rurales también crece, pese a su pérdida de importancia relativa dentro de la población total del país. En 1869 ascendía a 1.250.000 habitantes y en 1914 a 3.700.000, es decir, un aumento de casi 3 veces en el período, o sea, una tasa cercana al 2,5% anual.

El proceso de urbanización se concentró fundamentalmente en las ciudades del Litoral y en particular en la de Buenos Aires, debido a la existencia de fuentes de trabajo en las manufacturas y los servicios y a la disponibilidad relativa de servicios sociales básicos como vivienda, educación y salud pública. A su vez, la concentración de la producción manufacturera y los servicios en las ciudades del Litoral obedecía a la atracción localizadora que ejercían la existencia del mercado consumidor en las mismas, la disponibilidad de servicios básicos como energía, obras sanitarias y transportes, la cercanía a los centros de importación de las materias primas y los productos intermedios utilizados por la industria y, por último, la abundancia de mano de obra y de experiencia técnica en la misma. En suma, el complejo de factores económicos y sociales que determinan la concentración inicial de los servicios y la industria fue creando sus propios efectos acumulativos, como a partir de 1930 volvería a demostrarlo la concentración creciente en las mismas localidades del Litoral.

El aumento de la población de la Capital Federal merece un párrafo aparte. Sus habitantes pasaron de 187 mil en 1869, a 663 mil en 1895 y a 1.576.000 en 1914. La capital concentraba en 1869 el 13% de la población del país y en 1914 el 20%. Otras ciudades del Litoral como Rosario, Santa Fe y Bahía Blanca también crecieron fuertemente. La alta productividad por hombre ocupado en la agricultura y la concentración de la propiedad territorial fueron elementos condicionantes del proceso de urbanización, como también el desarrollo de las actividades manufactureras y de los servicios, dada la naturaleza ciudadana de estas ocupaciones.

2. Ruptura del antiguo equilibrio

Durante toda la etapa de transición, las antiguas barreras proteccionistas habían defendido las posiciones relativas de las zonas del interior. Aquéllas fueron derribadas por el impacto masivo de un conjunto de factores coincidentes. La expansión de la producción agropecuaria exportable y su concentración en la zona pampeana, la política de libre cambio de las autoridades nacionales y, finalmente, el vertiginoso desarrollo de los ferrocarriles y la formación del mercado nacional, sellaron definitivamente la suerte del interior y lo convirtieron en zona periférica y dependiente del centro dinámico, el Litoral. Se consumaba así el proceso iniciado en la etapa de transición cuando, por primera vez, la demanda externa comenzó a ejercer una influencia decisiva sobre el desarrollo argentino.

Es sólo a partir de la segunda mitad del siglo XIX, bajo el efecto de la mejora vertiginosa de los medios de navegación de ultramar, del ferrocarril y de la integración del mercado mundial, que la Argentina recibe el pleno impacto de los factores externos actuando masivamente sobre su desarrollo económico. Mientras las zonas tradicionales del interior permanecieron ajenas a esas influencias, la región pampeana se puebla, pone sus tierras en pie de producción y comienza a generar volúmenes crecientes y diversificados de saldos agropecuarios exportables. En la etapa que arranca en 1860, el Litoral se convierte en el centro dinámico del desarrollo de la economía nacional.

La política de libre cambio seguida por las autoridades nacionales a partir de la organización del país influyó decididamente en las posibilidades de desarrollo del interior. Dada la ausencia en éste de actividades vinculadas con el mercado mundial, sólo podía recibir indirectamente los beneficios de la expansión agropecuaria en la zona pampeana mediante el aumento de la colocación de sus productos en el mercado del Litoral. El crecimiento de la demanda en éste, como consecuencia del aumento de la población, la ocupación y el ingreso, ofrecía la única posibilidad de desarrollo del interior. Esta posibilidad fue frustrada, sin embargo, por la apertura del mercado del Litoral a la producción extranjera. Como hemos visto, no se trataba de impedir las importaciones, sino de seguir una política selectiva con vistas a proteger el desarrollo de las actividades domésticas que hubieran permitido la integración y la diversificación paulatina de la economía nacional. Como buena parte de los recursos naturales necesarios para desarrollar numerosas industrias sustitutivas de importaciones se encuentran fuera de la región pampeana, la política proteccionista hubiera llevado a la explotación de los mismos y a la apertura y la consor-

lidación de nuevas actividades productivas en el interior. Bajo este impulso inicial, se hubieran desarrollado, a su vez, los servicios y las manufacturas destinados a satisfacer los mercados locales. La política de libertad de importaciones determinó, sin embargo, la exclusión del interior de los efectos dinámicos de la expansión de las exportaciones agropecuarias de la zona pampeana.

La formación del mercado nacional consumó la subordinación del interior al tiempo que abrió algunas posibilidades de desarrollo en algunas provincias, en líneas de producción orientadas hacia el mercado interno. Los ferrocarriles, al barrer con las distancias y con el viejo aislamiento de las regiones argentinas, constituyen la base del proceso de formación del mercado nacional. Con la excepción de la Patagonia, la red ferroviaria vinculó todas las zonas del interior con Buenos Aires y los puertos del Litoral. Por primera vez la distancia desaparecía como barrera de protección de las economías regionales. Los productos importados llegaban ahora fácilmente al interior y esta competencia fue fatal para las precarias industrias locales. La producción de paños, por ejemplo, sucumbió masivamente ante el tejido importado. El ferrocarril no sólo determinó la penetración de la manufactura importada en los mercados regionales del interior absorbiendo parte sustancial de la demanda interna de las mismas, sino que también redujo el antiguo, aunque modesto, intercambio regional entre ellas. La orientación de los ferrocarriles de las zonas periféricas al centro dinámico del Litoral, mantuvo las dificultades del acceso de las regiones del interior entre sí, debilitando aun más el comercio interregional.

El ferrocarril integró a todas las regiones argentinas en el mercado nacional y este hecho provocó la desarticulación definitiva de las viejas economías cerradas y autosuficientes. Pero, al mismo tiempo, abrió en algunas de ellas posibilidades de desarrollo que provocaron el surgimiento de actividades destinadas a la satisfacción de la demanda interna que ahora era, auténticamente, la demanda nacional. Éste es el caso del desarrollo de la caña de azúcar en Tucumán y Jujuy, de los viñedos en Cuyo, de la producción de frutas en el Alto Valle del Río Negro, del algodón en Chaco y Formosa, de la yerba mate en Misiones y del petróleo en diversas localizaciones de la Patagonia y el Noroeste.

La existencia de una demanda nacional crecientemente diversificada y la posibilidad de acceso a los recursos naturales de las regiones periféricas promovieron las actividades en que éstas tenían una manifiesta ventaja relativa en su constelación de recursos naturales. Algunas de las producciones regionales que comenzaron a expandirse, como el azúcar en Tucumán y los viñedos en Mendoza, tenían sus orígenes en la economía colonial y estaban orientadas, en parte, al escaso comercio interregional de la época. Pero sus condiciones de desarrollo a

partir de fines del siglo XIX se modifican en forma sustancial, y pasan a constituir actividades orientadas básicamente hacia el mercado nacional. La producción de azúcar pasa de 1.400 toneladas en 1872 a 336 mil toneladas en 1914. La de vino de 57 millones de litros en 1895 a 500 millones en 1914. Las plantaciones y la producción de algodón en Chaco y Formosa crecen también a partir de la Primera Guerra Mundial y lo mismo ocurre con la producción de frutas en tierras de riego en Mendoza y el Alto Valle del Río Negro.

Se establecen así relaciones netamente capitalistas entre la empresa y los trabajadores, aunque en algunos casos, como en el de la producción de caña de azúcar en Tucumán y de yerba mate en el Nordeste, subsistieron formas de sujeción personal del trabajador a la empresa, como sucedía con los *mensú* misioneros y las condiciones de trabajo de los obreros azucareros en Tucumán.

Las economías regionales se especializan, pues, y su eficiencia aumenta al integrarse en el mercado nacional y abordar empresas de alta productividad. Pero en varias provincias, como La Rioja, Salta y Santiago del Estero, en que no se produce un desarrollo semejante, el proceso de pérdida de importancia relativa dentro de la economía nacional se acelera, el retorno a las actividades de subsistencia se incrementa y los niveles de ingreso por habitante alcanzan los índices más bajos dentro del conjunto del país.

De todos modos, la etapa de la economía primaria exportadora deja una huella profunda en la distribución geográfica de la población y de la actividad productiva en el país. El interior se convierte decididamente en la periferia dependiente del centro dinámico del Litoral, quebrando, así, el viejo federalismo económico de las economías regionales autosuficientes.

3. Subordinación del interior

Los intereses de la provincia de Buenos Aires, asentados en el usufructo de la posición privilegiada del puerto y de las tierras más fértiles y cercanas a los puertos de embarque, fueron la base del federalismo bonaerense durante la etapa de transición. Pero cuando esos intereses, que abarcaban crecientemente los del resto de las provincias del Litoral en que ejercía su influencia la región pampeana, afirmaron definitivamente su posición relativa en el seno del país, su preponderancia dejó de operar en el plano del enfrentamiento con las provincias del interior para ejercerla como posición dominante en la nación en su conjunto. De todos modos, la organización nacional fue un paso indispensable en la articulación política e institucional del país sin la cual hubiera sido

imposible cualquier tipo de desarrollo y consolidar el dominio dentro de su actual espacio territorial.

El debilitamiento relativo creciente de las economías del interior agravó la situación financiera de los fiscos provinciales, que fueron dependiendo en medida creciente de los subsidios del gobierno de la nación y de la participación en impuestos recaudados por éste. Sólo las provincias del Litoral, que eran el asiento de la actividad dinámica por excelencia, la producción agropecuaria, y de los crecientes centros urbanos, pudieron mantener finanzas relativamente prósperas y recaudar por sí mismas una parte importante de sus ingresos fiscales. En cuanto a la provincia de Buenos Aires, nacionalizadas las recaudaciones de aduana en 1862 y la ciudad de Buenos Aires en 1880, continuó manteniendo finanzas prósperas sobre la base de tributos no delegados a la nación, particularmente el impuesto territorial, y la activa colocación de títulos en los mercados nacionales y extranjeros de capitales.

El largo camino de subordinación del interior iniciado con la creación del Virreinato del Río de la Plata en 1776, la promulgación del Reglamento de Comercio Libre de 1778 y el surgimiento paulatino de las actividades ganaderas de exportación en el Litoral, concluye, pues, durante la etapa de la economía primaria exportadora. La respuesta a este proceso no podía ser el mantenimiento del aislamiento de las economías regionales con sus primitivos niveles de productividad y de desenvolvimiento económico. Haber pretendido mantener las viejas condiciones de aislamiento hubiera implicado excluir al interior de la revolución tecnológica de la época y de toda posibilidad de desarrollo, manteniéndolo ahogado en el marco de los estrechos mercados locales y del escaso comercio interregional.

El viejo federalismo económico de las etapas de la economía primaria de subsistencia y de la transición debía ser reemplazada por la formación del mercado nacional y la articulación de una política de desarrollo integrado de la economía argentina. Integrado tanto en el aspecto geográfico como en el de la diversificación de la estructura productiva, que son, uno y otro, aspectos inseparables e indivisibles. Éste era el desafío que quedaba pendiente para la nueva etapa abierta en 1930.

CUARTA PARTE

La industrialización inconclusa (1930-1976)

XIV. La economía mundial: de la crisis de 1930 al *período dorado*

En 1914, las disputas entre las potencias imperiales de Europa y la intervención de los Estados Unidos y el Japón desencadenaron el conflicto que involucró a las principales potencias de la época y, en mayor o menor medida, al resto del mundo.

La Primera Guerra Mundial del siglo xx fue la primera confrontación de alcance planetario. El orden económico mundial de la preguerra se desplomó. Los Estados Unidos surgieron como nuevo centro hegemónico, en Italia y Alemania se instalaron gobiernos totalitarios y la Unión Soviética apareció como sistema social alternativo al capitalismo.

Después de la guerra, hasta la crisis de 1930, Gran Bretaña intentó restablecer su posición hegemónica y el papel de la libra esterlina y el patrón oro como ejes organizadores del mercado mundial. Finalmente, la crisis económica mundial de 1930 terminó de demoler los fundamentos en que se había sostenido la globalización del segundo orden mundial. Subsistía, sin embargo, la condición colonial en las dependencias de las potencias imperialistas, en África, Oriente Medio y Asia, que abarcaban la tercera parte de la población mundial.

La profundidad de la crisis, el cambio drástico de las reglas del juego y, poco después, el estallido de la Segunda Guerra Mundial, trastocaron el contexto dentro del cual estaba inserta la economía argentina. La crisis de la década de 1930 provocó también un cambio de las ideas económicas dominantes. El paradigma liberal, al cual la Argentina había adherido en la etapa de la economía primaria exportadora, se derrumbó con la crisis y emergió un paradigma alternativo cuyo principal referente teórico fue el economista británico John Maynard Keynes.

En el período comprendido entre 1914 y 1945, es decir, el principio y el fin de las dos guerras mundiales, se debilitaron las fuerzas integradoras del orden económico internacional. El comercio, las inversiones privadas directas, las migraciones de personas y las corrientes financieras internacionales perdieron

importancia relativa respecto de la producción y de la acumulación de capital en la economía mundial.

Al mismo tiempo, el conocimiento científico de la materia y de la vida estaba realizando avances espectaculares. El dominio del átomo permitió la construcción de los artefactos que estallaron en Hiroshima y Nagasaki y, luego, la aplicación de la energía nuclear y el desarrollo de la microelectrónica que permitió posteriormente la revolución informática, el desarrollo de la navegación espacial y la transmisión en tiempo real a costos ínfimos de datos e imágenes. Simultáneamente, el conocimiento genético y la biotecnología permitieron la manipulación de la vida en todos los órdenes vinculados con el reino animal y vegetal y el medio ambiente. Como había sucedido en las etapas anteriores del orden global, el avance del conocimiento científico y las nuevas tecnologías abrieron nuevas fronteras a la producción de bienes y servicios y nuevos cauces de integración de los espacios nacionales. La asimetría en la capacidad de generar y asimilar los nuevos conocimientos, amplió las brechas en los niveles de vida entre los países integrantes del orden global y renovó los mecanismos de dominación manipulados por los países líderes.

A partir de 1945, la revolución científica y tecnológica fundadora del tercer orden mundial transformó la organización económica y el proceso de desarrollo. Con el fin de la guerra, comenzó la rápida reconstrucción en Europa y el Japón y, enseguida, un crecimiento de la economía mundial sin precedentes históricos. Este período concluyó a principios de la década de 1970, debido a las tensiones crecientes dentro de los países avanzados y al drástico aumento de los precios del petróleo en 1973. Aquellos años son conocidos como el *período dorado*, en el cual se registró un avance extraordinario de las fuerzas globalizadoras, reflejadas en el comercio, las inversiones y las finanzas internacionales. Simultáneamente, las grandes potencias fueron construyendo las reglas del juego del nuevo orden global.

En ese período tuvo lugar también la *guerra fría* entre los bloques liderados por los Estados Unidos y la ex Unión Soviética, cuyas repercusiones, predominantemente en el plano político, perturbaron las relaciones internacionales y tuvieron efecto también en América Latina. Simultáneamente, casi la totalidad de las colonias lograron la independencia de sus metrópolis, en algunos casos, como el de la India, por la vía de la negociación y, en otros, por cruentas guerras de independencia como en Argelia y Vietnam. A mediados de la década de 1970, no existían prácticamente colonias en Asia, África y Oriente Medio, y China había consolidado su independencia y su unidad nacional.

En el transcurso de semejantes acontecimientos internacionales concluyó, en 1930, la etapa del sistema primario exportador en la Argentina. Ese año coincidieron el estallido de la crisis económica mundial y, en el país, el derrumbe de la estabilidad institucional y las crecientes evidencias de la insustentabilidad del sistema. Comienza, entonces, otra etapa que definimos como de la *industrialización inconclusa*, por las razones que surgirán del relato.¹

La nueva etapa, comprendida entre la crisis de 1930 y el golpe de Estado de 1976, tuvo lugar en un escenario de cambios profundos, del sistema internacional y de las ideas predominantes. Este capítulo hace referencia a ese nuevo escenario de la economía mundial entre 1930 y principios de la década de 1970.

1. La gran depresión y la Segunda Guerra Mundial

La depresión mundial iniciada en 1929-1930 provocó la contracción de la producción, de los ingresos y de los niveles de ocupación en los países industrializados. Sus importaciones se desplomaron y, a través de esto, el volumen y los precios en el comercio internacional. El mecanismo de propagación de la depresión era el que había operado en las crisis cíclicas anteriores, pero ninguna de éstas había llevado a un abandono generalizado de las reglas del juego, interrumpiendo los cauces normales de las relaciones comerciales y financieras internacionales. En cambio, la profundidad y la prolongación de la crisis de 1929 llevó a los países industrializados a adoptar una larga serie de medidas proteccionistas: la formación de bloques, la formalización de acuerdos bilaterales y el fin de los cauces multilaterales del comercio, la devaluación de las monedas y el abandono del patrón oro, la adopción de controles de cambio, el establecimiento de cuotas de importa-

¹ En la primera versión de esta obra (1963) definí la etapa iniciada en 1930 como de la "economía industrial no integrada". En ese entonces, el insuficiente desarrollo de las industrias de base y la escasa integración de la estructura industrial aparecían como los problemas dominantes. La posterior actualización de la obra (1973) tomó en cuenta principalmente la presencia dominante de filiales de empresas extranjeras en la industria y el déficit reiterado en el balance de pagos, para identificar la etapa como de "la economía semiindustrial dependiente". En aquellas dos versiones, como en ésta (2004), la industria manufacturera aparece como el sector protagonista, lo cual es una reducción de la realidad. Sin embargo, es el mejor indicador del alcance del proceso de acumulación en sentido amplio, es decir, del desarrollo económico. Por otra parte, las dos versiones anteriores fueron escritas durante el transcurso de la etapa que, actualmente, considero concluida a mediados de la década de 1970.

ción y la adopción de tarifas sustancialmente mayores que las imperantes antes de la crisis. Todas estas medidas tenían por finalidad desvincular los medios de pago y el nivel de actividad económica interno de las fluctuaciones del balance de pagos, posibilitando, así, la adopción de políticas monetarias y fiscales compensatorias que permitiesen contrarrestar los efectos de la crisis. Las mayores trabas a las importaciones disminuyeron aun más el comercio internacional, agudizando el impacto de la depresión mundial.

El volumen físico de las exportaciones mundiales cayó en 25% entre 1929 y 1933, y los precios en más del 30%. Como consecuencia, el valor de las exportaciones mundiales totales disminuyó en aproximadamente 50% entre esos años como consecuencia del efecto depresivo de la caída de volumen físico y la disminución de los precios.

Las exportaciones mundiales no recuperaron, en toda la década de 1930, los niveles anteriores a la crisis. Después de los puntos más bajos de la depresión, en 1932 y 1933, comenzó una lenta recuperación. Pero en 1938, último año completo antes del comienzo de la Segunda Guerra Mundial, el volumen de las exportaciones era todavía 11% más bajo que en 1929. No obstante el abandono del patrón oro por Inglaterra en septiembre de 1931, la consiguiente depreciación de la libra y la devaluación del dólar (en más del 40% de su antiguo contenido oro) en enero de 1934, los precios tampoco alcanzaron los niveles anteriores a la crisis y en 1938 estaban todavía un 20% por debajo de los correspondientes a 1929.

La década de 1930 interrumpió el sostenido crecimiento del volumen de las exportaciones mundiales que, desde 1870 a 1929, había aumentado al ritmo del 3% anual.

El movimiento internacional de capitales también fue fuertemente afectado por la crisis. La contracción del comercio internacional, la disminución de los ahorros en los países exportadores de capital, la dificultad de los países deudores para pagar los servicios de los capitales extranjeros radicados en ellos y las condiciones generales de inseguridad, contrajeron la corriente internacional de capitales. Ésta no sólo detuvo su flujo tradicional, sino que, además, los países exportadores de capital comenzaron a recuperar parte de las inversiones radicadas en el exterior, provocando un trastocamiento del sentido de la corriente internacional de capitales. De este modo, Francia, el Reino Unido y los Estados Unidos, que entre 1928 y 1930 exportaron 3.300 millones de dólares en capitales a corto y largo plazo, en 1931 y 1932 importaron 1.589 millones.

El impacto de la crisis habría de tener efectos permanentes: "ella marcó el fin de una era de abundante e indiscriminada corriente de capitales internacio-

nales en forma de préstamos e inversiones directas que, con la sola interrupción de la Primera Guerra Mundial, duró varias décadas".²

El comportamiento posterior a 1929 del comercio internacional y del flujo de capitales afectó particularmente a los países especializados en la producción y exportación de productos primarios. En estos países, la caída del volumen físico de las exportaciones se vio agravada por el empeoramiento de la relación de intercambio entre los productos primarios y los industriales. En América Latina, el poder de compra de las exportaciones cayó en casi un 50% entre 1928-1929 y 1932, como consecuencia del efecto combinado de la caída del volumen físico de las exportaciones y del empeoramiento de las relaciones de precios.

Al mismo tiempo, la corriente de capitales internacionales hacia los países deudores especializados en la producción primaria quedó fuertemente alterada después de la crisis, produciéndose, simultáneamente, un proceso intenso de retorno de inversiones ya existentes hacia los países acreedores. El debilitamiento de la posición externa de los países de producción primaria, como consecuencia de la disminución del poder de compra de las exportaciones y del trastocamiento del flujo de capitales extranjeros, aumentó sensiblemente la incidencia de los servicios de la deuda. En la Argentina, que ofrece un ejemplo representativo, los servicios del capital extranjero representaron en el quinquenio anterior a la crisis, 1925-1929, el 22% de la capacidad de pagos exteriores y en 1930-1934, el 38%. Con mayor o menor intensidad, este proceso se produjo en la generalidad de los países deudores especializados en la producción primaria. Simultáneamente se registró, durante la década de 1930, un cambio radical en la orientación de las inversiones extranjeras. En los 70 u 80 años anteriores a la crisis, una proporción sustancial, alrededor del 50%, de las inversiones a largo plazo en los países de producción primaria se orientó hacia la compra de títulos públicos y a las inversiones directas en ferrocarriles y en otras obras de infraestructura. A partir de la crisis, en cambio, las colocaciones en estos campos prácticamente desaparecieron. Ello obedeció a las crecientes dificultades financieras de los gobiernos de los países deudores y, en muchos casos, al incumplimiento de los servicios de la deuda existente. Por otro lado, al debilitarse el crecimiento de las actividades tradicionales de exportación, desaparecieron las oportunidades en las obras de infraestructura destinadas a proporcionar servicios básicos al sector exportador o necesarias para economías internas en crecimiento.³

² Naciones Unidas, *International Capital Movements During the Inter-war Period*, ob. cit.

³ La regulación oficial de los precios de los servicios públicos en la época contribuyó, en general, a reducir el rendimiento del capital invertido en los mismos y a desalentar, en conse-

La inversión privada extranjera a largo plazo se orientó, en consecuencia, por nuevos rumbos en la década de 1930. Los países exportadores de capital colocaron sus capitales en los países de su zona de influencia con mayores condiciones de seguridad y que no planteaban problemas de transferibilidad de divisas. Por ejemplo, Inglaterra los orientó hacia los países de la Comunidad Británica de Naciones y los Estados Unidos hacia el Canadá. Por otra parte, las inversiones extranjeras directas se concentraron en aquellos pocos productos primarios que, como el petróleo y los minerales no ferrosos, siguieron gozando de una fuerte demanda a pesar de la depresión. Además, estas colocaciones se realizaban con vistas a producir bienes que se exportaban directamente a los propios países originarios de la inversión, lo que eliminaba los riesgos de inconvertibilidad y de transferencia de las ganancias y utilidades del capital invertido. Por último, en los países especializados en la exportación de productos primarios de mayor mercado interno (dentro de América Latina: la Argentina, el Brasil y México) la inversión extranjera directa se orientó hacia la industria manufacturera. Como estos países habían impuesto restricciones a las importaciones de productos manufacturados terminados, ese tipo de inversiones permitía aprovechar la demanda interna insatisfecha y crear, al mismo tiempo, necesidades por productos semiterminados, elaborados en los países industrializados. Ejemplos típicos de esta clase de operaciones fueron las realizadas en las fábricas de armado de automóviles. Era más fácil restringir la entrada de vehículos que la de partes empleadas por fábricas locales, que ocupaban mano de obra y servicios nacionales.

La crisis del sector externo de los países especializados en la exportación de productos primarios provocó considerables déficit en sus balances de pagos, que fueron saldados, en primera instancia, recurriendo a las reservas de oro y divisas de que disponían. "La utilización del oro para equilibrar las cuentas internacionales era necesariamente un recurso de duración limitada." Una vez agotado,

los países en esa situación siguieron una política de "sálvese quien pueda", recurriendo a los controles de cambio, las restricciones cuantitativas y otros medios que llevaron a la regulación discriminatoria de las transacciones exteriores y a la consecuente rápida desintegración de la economía internacional.⁴

cuencia, la inversión privada. A esto se agregó una tendencia generalizada a nacionalizar esos servicios.

⁴ Naciones Unidas, *International Capital Movements During the Inter-war Period*, ob. cit.

La situación planteada a los países de la periferia alteró radicalmente los factores que habían condicionado su desempeño dentro de la economía internacional. Antes de la crisis mundial, el excedente de las exportaciones sobre las importaciones les permitía generar un volumen de recursos con el cual pagar los servicios del capital extranjero. Además, la reinversión de utilidades y los nuevos aportes de capital extranjero, al ampliar la capacidad de pagos externos, facilitaban el cumplimiento de esos servicios. Por otro lado, la vigencia del patrón oro y la libre movilidad de monedas permitían a cada país deudor transferir esos servicios a sus acreedores, independientemente del origen de los saldos favorables de su balanza de comercio.

La caída del poder de compra de las exportaciones, la imposibilidad de comprimir a la misma velocidad las importaciones, el trastrocamiento del flujo de capitales extranjeros y el abandono de la libre transferibilidad de divisas plantearon problemas inéditos a los países de la periferia. Las medidas que debieron adoptar para defender los niveles de ocupación y equilibrar sus transacciones con el exterior, agregadas a las medidas restrictivas aplicadas por los países industrializados antes apuntadas, determinaron la ruptura, durante la década de 1930, del conjunto de relaciones dentro de las cuales se había desarrollado el proceso de integración de la economía mundial a partir de la segunda mitad del siglo XIX. El proceso se profundizó con la Segunda Guerra Mundial, que interfirió en las rutas tradicionales de comercio y en el funcionamiento de los mercados internacionales de capitales.

Concluida la guerra en 1945, se desencadenaron las nuevas tendencias del desarrollo y la globalización impulsadas por el avance del conocimiento científico y las nuevas tecnologías. Otra vez, cambios radicales en el orden mundial volvían a enfrentar a la Argentina con nuevos desafíos pero, también, con oportunidades inéditas.

2. El tercer orden mundial

Las nuevas tendencias del desarrollo y de la globalización a partir de 1945 conformaron un nuevo sistema internacional, que, en el contexto de la historia de la globalización, definimos como el tercer orden mundial.⁵ Los cambios abarcaron todas las áreas cruciales para el desarrollo del país y su inserción internacional. Las corrientes migratorias internacionales, que habían sido la

⁵ A. Ferrer, *Historia de la globalización I y II*, ob. cit.

principal fuente del poblamiento del territorio argentino durante la etapa de la economía primaria exportadora, cambiaron de origen y destino. Después de 1945, cesaron de proceder principalmente de Europa con destino al Nuevo Mundo y Oceanía, para provenir de la periferia subdesarrollada en África, Asia y América Latina y dirigirse hacia Europa occidental y los Estados Unidos. Los cambios demográficos en la Argentina pasaron a ser esencialmente determinados desde entonces por las migraciones internas dentro del país y la inmigración procedente de países limítrofes.

El comercio y la división internacional del trabajo

A partir de 1945, se produjeron cambios profundos respecto de la experiencia histórica. La composición del comercio, entre la década de 1870 y las vísperas de la Segunda Guerra Mundial, revela una notable estabilidad en la participación relativa de los productos primarios y las manufacturas. Aquéllos representaron en todo el período cerca de las dos terceras partes de las exportaciones mundiales totales. Se trata de un hecho notable visto el fuerte avance de la industrialización en el período y la pérdida de importancia relativa de la producción primaria en la producción total. Contribuyó a este hecho la incorporación de los países de la periferia al comercio mundial y el activo comercio de productos primarios entre los mismos países industriales. El debilitamiento de la participación de los alimentos y las materias primas agropecuarias en el comercio total fue compensado con el incremento de la correspondiente a las materias primas minerales, particularmente minerales no ferrosos y petróleo.

En los setenta años corridos entre 1870 y 1940, el comercio de productos primarios se expandió, por lo tanto, al mismo ritmo que el comercio mundial de manufacturas. Este hecho fue de singular importancia para los países de la periferia en cuyas exportaciones los productos primarios representaban más del 90% del total. El persistente ritmo de expansión del comercio de productos primarios fue reforzado por el incremento de la participación de los países periféricos en el mismo. Entre 1913 y 1937 esa participación se incrementó de alrededor del 36% al 50%. El 50% restante de las exportaciones de productos primarios se distribuía, aproximadamente, en un 15% para los Estados Unidos y Canadá y el 35% para Europa.⁶

⁶ A. G. Kenwood y A. L. Longheed, *The growth of the international economy 1820-1990*, Londres, Routledge, 1992.

Pero fueron las condiciones anormales que imperaron en la economía mundial durante la década posterior a la recesión de 1929 las que enmascararon ciertas tendencias de la producción, la demanda y el consumo de productos primarios, que venían insinuándose desde años antes. Estas tendencias habrían de saltar bruscamente a la superficie e incidir masivamente en la composición del comercio mundial sólo después de la Segunda Guerra Mundial. Conviene detenerse en una breve referencia a las mismas.

Concurrentemente con el impacto de la depresión sobre la economía mundial en la década de 1930, se acentuó la influencia de algunas tendencias que estaban operando desde el comienzo del siglo y que modificaban profundamente la composición de la demanda y de la producción mundiales. Esas tendencias responden, fundamentalmente, a las distintas elasticidades-ingreso de la demanda de los diversos tipos de bienes y servicios y al progreso técnico. A medida que crece el ingreso se modifica la composición del gasto porque se tiende a gastar menos en alimentos, cuya participación va disminuyendo en relación con el consumo total. En el caso de las materias primas, los factores en juego son más complejos y deben mencionarse, entre ellos, el uso de materiales sintéticos en cambio de materias primas naturales (como el desplazamiento de las fibras naturales por las sintéticas) y la mayor economía en el uso de materias primas por su mejor aprovechamiento. Como consecuencia, la demanda de determinados productos tiende a crecer a menor velocidad que el ingreso, y esta baja elasticidad-ingreso determina un deterioro relativo del gasto en esos bienes y, consecuentemente, de su participación en la producción total. Lo contrario sucede con otros bienes, como los de consumo durable (automóviles, electrodomésticos, etc.) y maquinarias y equipos, como también con la demanda de servicios en los que se advierte una rápida expansión, tal cual ocurre con los gubernamentales, salud, educación y otros.

El progreso técnico, a su vez, impacta profundamente en la composición de la demanda y de la producción. En el primer caso, porque genera permanentemente nuevos bienes y servicios que atraen proporciones sustanciales del gasto. En el segundo, porque determina la cantidad de mano de obra que es necesario emplear para obtener determinadas cantidades de producción. De la convergencia de las elasticidades-ingreso de la demanda y del progreso técnico depende la modificación de la participación relativa de los diversos sectores en la actividad productiva. Un caso muy claro de esto es el de la agricultura. En este sector la demanda tiende a crecer lentamente por los factores apuntados y, al mismo tiempo, el progreso técnico es muy rápido. En Europa occidental, por ejemplo, la demanda de productos agropecuarios en el período bajo análisis

creció a menos del 2% anual, mientras que la producción aumentó al 3% y la productividad por persona ocupada en el sector al 7%. De este modo, entre 1950 y 1970, la población activa ocupada en el sector rural bajó de 20 millones a 10 millones de personas en los países miembros, en aquel entonces, de la Comunidad Económica Europea. En el caso de los servicios, el proceso es inverso al de la agricultura. La demanda crece rápidamente y la productividad muy poco, ya que el progreso técnico tiende a concentrarse en la producción de bienes y no de servicios. Este factor, unido a los cambios en la composición de la demanda, explica la rápida expansión del empleo en el sector. En los Estados Unidos, por ejemplo, entre 1960 y 1970 el empleo en los servicios pasó del 58% al 63% del empleo total.

Los cambios en la composición de la demanda y en la estructura de la producción y del empleo, bajo el impacto de las elasticidades-ingreso en la demanda y el progreso técnico, se registran también dentro de cada uno de los grandes agrupamientos mencionados: agricultura, industria y servicios. Los cambios son particularmente notables en la industria manufacturera, en que las llamadas industrias dinámicas (químicas y mecánicas) tienden a crecer más rápidamente que las tradicionales (textil, alimentos y bebidas, maderas, etc.). Según un informe de las Naciones Unidas,⁷ la participación de las industrias dinámicas en el valor agregado por la producción industrial en el mundo pasó del 56% al 62% entre 1948 y 1961. Esto implica que, en ese período, la industria dinámica creció en 225% y la tradicional en 168%. Como el progreso técnico se concentra en la primera, el producto por hombre ocupado en ella, que en 1938 era 50% más alto que en las industrias tradicionales, aumentó la diferencia al 90% en 1948 y al 100% en 1961.

Los cambios mencionados influyen también en los precios relativos de los distintos bienes y servicios. En general, tienden a abaratare relativamente los bienes en que el progreso técnico y la productividad avanzan más rápidamente. Esto se agudiza si la demanda es débil en los sectores de rápido cambio tecnológico. De allí, la caída generalizada de los precios relativos de la agricultura, y esto explica, en gran medida, el deterioro de los términos de intercambio de estos productos en el comercio internacional. El mismo fenómeno se produce en los precios relativos de la agricultura en el nivel nacional. En los países desarrollados, se disminuye la influencia de estas tendencias mediante fuertes políticas de protección y sostén a la agricultura, que debilitan aun más el peso relativo de los productos primarios en el comercio internacional.

⁷ Naciones Unidas, *The growth of world industry*, Nueva York, 1965.

Estos hechos provocaron cambios profundos en la división internacional del trabajo: la que se fundaba en la especialización de la periferia en las exportaciones primarias y de los centros en las manufacturas fue desplazada por una nueva división del trabajo entre los mismos países industriales. Detengámonos brevemente sobre este punto.

El comercio de manufacturas entre los países avanzados se realiza en el nivel de productos dentro de las mismas ramas industriales, fundamentalmente de las industrias intensivas en investigación. No se trata de una especialización *entre* industrias sino *dentro* de cada industria al nivel de productos terminados, componentes y bienes de capital. Así, por ejemplo, en 1966 los países industriales absorbían el 60% de la producción de maquinaria y equipo de Bélgica y Suiza, aproximadamente el 40% de la de Suecia y cerca del 50% de la de los Países Bajos. A su vez, la importación de maquinaria y equipo en la formación de capital de esos países alcanza niveles sustanciales: las dos terceras partes del consumo aparente de maquinaria y equipo de Bélgica, cerca del 60% en los Países Bajos, 52% en Suiza, y 36% en Suecia.⁸ La especialización *intraindustrial* en el nivel de productos se da prácticamente en la totalidad de los sectores manufactureros de los países avanzados y, aunque los coeficientes de intercambio son menores en los países de mayor dimensión económica, constituyen proporciones crecientes y de fuerte impacto dinámico en la producción y el comercio de todos los países industriales.

Es precisamente el impacto del progreso técnico sobre la estructura productiva y en la composición de la demanda de consumo e inversión lo que explica su creciente especialización *intraindustrial*. La aparición de nuevos productos o de sustitutos de productos tradicionales en años recientes ensanchó las oportunidades de comercio entre los países desarrollados. Recordemos, por ejemplo, los plásticos, las resinas y fibras sintéticas, nuevas aleaciones y difusión del aluminio, nuevas drogas y antibióticos, equipos electrónicos y tantos otros productos derivados del vertiginoso cambio técnico contemporáneo. El avance continuado y la economía creciente en los sistemas de transporte marítimo, aéreo y terrestre, la difusión de los sistemas de cómputo y procesamiento de datos y la revolución en las comunicaciones contribuyeron también a fortalecer la interdependencia entre las economías avanzadas.

La difusión del progreso técnico y la semejanza entre las estructuras productivas, lejos de hacer desaparecer las ventajas comparativas y disminuir las

⁸ Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), *The engineering industries*, París, 1967.

posibilidades de intercambio, ampliaron vertiginosamente las oportunidades de comercio entre los países desarrollados. Este proceso compensó con creces la mayor gravitación de los sectores de servicios que participan en menor medida del comercio internacional. La creciente apertura externa de los sectores productores de bienes, fundamentalmente de la industria manufacturera, compensó con amplitud ese cambio estructural de la producción y permitió el incremento de los coeficientes de exportación e importación de los países avanzados.

La especialización *intraindustrial* se manifiesta, también, al nivel del desarrollo científico y tecnológico. Las actividades de investigación y desarrollo se concentran prácticamente en los mismos sectores intensivos de investigación: industrias aeroespaciales, eléctricas y químicas equipos no eléctricos, productos metálicos e industria automotriz. Esto implica que la especialización en materia de desarrollo tecnológico se realiza *dentro* de cada sector, particularmente en aquellos intensivos en investigación. Esta especialización es singularmente manifiesta en los países desarrollados de menor dimensión económica, que pueden abarcar un frente de desarrollo industrial y tecnológico menos amplio.

Como se sostiene en un informe de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE),

en las áreas donde se producen rápidas modificaciones tecnológicas, o donde aparecen continuamente nuevas oportunidades comerciales, existen mayores ocasiones de especialización en el interior de cada sector: entre diferentes tipos de aviones, artículos electrónicos, productos farmacéuticos o material de transporte. De este modo, la especialización tecnológica sigue un curso distinto al de los patrones clásicos de especialización, por ejemplo, entre la lana y el vino, o entre la agricultura y la electrónica.⁹

La especialización *intraindustrial* en el nivel del comercio de manufacturas y del desarrollo tecnológico tiene lugar entre economías integradas, crecientemente abiertas al proceso de interdependencia entre los países avanzados.

La composición del comercio internacional registró plenamente estas tendencias. Entre 1928 y 1955-1957 las exportaciones mundiales de productos primarios (excluido el petróleo) aumentaron en 14%, pero las de manufacturas crecieron en 103%. Entre 1960 y 1970 las exportaciones mundiales de

⁹ OCDE, *Conditions du succes de l'innovation technologique*, París, 1971.

manufacturas aumentaron en 199% y las de productos primarios en 88%. Particularmente lento fue el aumento de las exportaciones de productos agropecuarios, con el 61%.

De este modo, la participación de los productos primarios en las exportaciones mundiales declinó del 66% en la década de 1930 al 46% en 1960 y al 35% en 1970. Entre los mismos años, las de manufacturas siguieron esta evolución: 34, 54 y 65%.

La expansión del comercio internacional se apoyó en el rápido crecimiento de las exportaciones de manufacturas entre los mismos países industrializados. Conforme a la matriz del comercio mundial, el intercambio entre países avanzados pasó del 47% al 56% del total de las exportaciones mundiales entre 1960 y 1970. En esta tendencia influyó la formación de la Comunidad Económica Europea y la rápida expansión del intercambio intracomunitario. Pero la misma tendencia opera en el conjunto de las relaciones entre los países avanzados.

Dentro del comercio de manufacturas se registran las mismas tendencias que en la producción industrial mundial, esto es, el aumento de la importancia relativa de las exportaciones emanadas de los sectores industriales dinámicos. Se trata de una tendencia de largo plazo en el comercio mundial. Según Maizels,¹⁰ las exportaciones derivadas de las industrias mecánicas, metalúrgicas y químicas, provenientes de los principales países exportadores, representaron en 1899 el 39% de las exportaciones totales de manufacturas, en 1929 el 50% y en 1959 el 71%.

En los países desarrollados, entre 1960 y 1970, la relación entre las exportaciones y el producto bruto interno aumentó del 9% al 11%.¹¹ Este promedio fue fuertemente influido hacia abajo por la presencia de los Estados Unidos, que tenía entonces un bajo coeficiente de exportaciones (5%). En el caso de la Comunidad Económica Europea (CEE) el coeficiente pasó del 15,5% al 18,2% entre 1960 y 1970. La interdependencia creciente entre países avanzados se refleja en la composición de sus importaciones, concentradas en productos manufacturados. En los Estados Unidos, por ejemplo, entre 1960 y 1970 las manufacturas pasaron del 43% al 65% de las importaciones totales, en la CEE del 48% al 61%, en Gran Bretaña del 32% al 51% y en el Japón del 22% al 30%.

¹⁰ Alfred Maizels, *Industrial growth and world trade*, Londres, Cambridge University Press, 1963.

¹¹ Datos para los países miembros de la OCDE.

Las corporaciones transnacionales y las corrientes financieras

Estas áreas de la globalización también experimentaron cambios profundos a partir del fin de la Segunda Guerra Mundial. Las inversiones privadas directas conservaron vigencia en la explotación de ciertos recursos naturales (fundamentalmente petróleo y minerales no ferrosos), pero la mayor parte de las mismas se desplazó hacia la industria manufacturera. Se trata de un hecho relativamente nuevo en la historia económica mundial. Ciertamente es que las inversiones privadas directas en la industria registran antecedentes desde mediados del siglo XIX, particularmente con el surgimiento del rol hegemónico de los Estados Unidos en las décadas de 1920 y 1930. Pero, hasta entonces, la mayor parte del capital privado se había orientado hacia las inversiones de cartera en títulos y valores de los países importadores de capital. La inversión privada directa se concentraba entonces en la explotación de servicios públicos y de recursos naturales. Todavía en 1946 cerca de una tercera parte de las inversiones directas de los Estados Unidos en la América Latina se concentraba en los servicios públicos. Las inversiones en la industria manufacturera representaban sólo el 13% del total. La situación era todavía más evidente en el otro gran exportador de capital hasta la década de 1930, Gran Bretaña.

La expansión internacional de los grandes conglomerados industriales de los Estados Unidos y otros países avanzados surgió con gran impulso después de 1945. Su origen radica en el propio proceso de concentración y aglomeración en los Estados Unidos y en la proyección externa de la capacidad de acumulación y crecimiento de las grandes empresas. Conviene, solamente, proporcionar algunos indicadores de la intensidad del proceso. Hacia 1970, el 80% de las inversiones privadas directas de los Estados Unidos en el resto del mundo eran propiedad de 187 conglomerados industriales de ese país que poseían más de 10.000 subsidiarias. La producción de estas subsidiarias ascendió en 1968 a u\$s 130.000 millones, equivalentes a 4 veces el valor de las exportaciones norteamericanas en ese año, lo cual muestra que la principal vinculación de los Estados Unidos con otros mercados era ya entonces la producción en los mismos antes que el comercio exterior.

Las subsidiarias de las corporaciones norteamericanas destinaban entonces alrededor del 80% de su producción a los mercados internos donde operaban y la mayor parte del financiamiento para su expansión, en torno también del 80%, provenía de recursos internos generados por aquéllas. Esos recursos internos incluían las ganancias reinvertidas, los créditos locales y los obtenidos en terceros países. Estas características son comunes a las de las inversiones en el exterior de corporaciones industriales de otros países avanzados.

En 1972, el valor de libro de las inversiones directas de las corporaciones multinacionales, en todos los sectores productivos, ascendía a alrededor de u\$s 150.000 millones, de los cuales, alrededor de dos terceras partes correspondían a inversiones de corporaciones norteamericanas. Ese valor creció a tasas anuales entre el 9% y el 10%.

A partir de 1945, las inversiones de las corporaciones multinacionales se orientaron preferentemente hacia las mismas economías avanzadas. Hacia 1970, alrededor de las tres cuartas partes de las inversiones privadas directas originarias de los Estados Unidos se concentraban en la industria manufacturera de los restantes países industrializados. Los países avanzados recibían entonces prácticamente la totalidad de los pagos en concepto de patentes, licencias y *know-how* y eran, al mismo tiempo, los principales usuarios de las transferencias de tecnología. En el período, los Estados Unidos recibieron alrededor del 60% de todos los pagos por aquellos conceptos y de ese total el 80% fue pagado por los países europeos, Canadá y el Japón.

Las inversiones en el exterior de las corporaciones multinacionales, principalmente las de los Estados Unidos, fueron un factor fundamental del sistema de división internacional del trabajo formalizado entre los países avanzados. Son las corporaciones que operan en las industrias intensivas en investigación las que tienen un papel más dinámico en ese proceso, tanto en el nivel de las inversiones y las ventas en cada mercado en que operan como en sus exportaciones. Además, las transferencias tecnológicas desde los Estados Unidos se orientaron crecientemente en el marco de las corporaciones y sus subsidiarias.

El papel de las corporaciones norteamericanas como principales transmisoras de la tecnología desarrollada en los Estados Unidos fue particularmente importante en Europa y Canadá. En cambio, el Japón incorporó la tecnología foránea fundamentalmente en sus propias empresas nacionales, bajo contratos de patentes, licencias y otras formas de transferencia.

Simultáneamente con la expansión de las inversiones privadas directas, se produjo después de 1945 un rápido aumento de las corrientes financieras, especialmente los movimientos especulativos de capitales de corto plazo. El hecho de que, por ser el dólar un activo de reserva internacional para el resto del mundo, los Estados Unidos pudieran financiar el déficit de su balance de pagos con emisiones de su propia moneda y en títulos denominados en dólares, provocó un fuerte aumento de la liquidez internacional y la multiplicación de los instrumentos de activos y pasivos financieros. Progresivamente, el movimiento internacional de capitales líquidos se fue convirtiendo en un universo autocontenido, en el cual las transacciones se independizaron crecientemente

del mundo real de la producción, las inversiones y el comercio internacionales. Este comportamiento y la dimensión de las corrientes financieras se multiplicarían a partir de la década de 1970, y tendrían profunda influencia en la evolución y en la inserción externa de la economía argentina después del golpe de Estado de 1976.

El orden monetario y el régimen comercial

A partir de 1945 se fueron reconstituyendo, progresivamente, las bases multilaterales de las relaciones comerciales y financieras internacionales que se habían derrumbado con la gran depresión de la década de 1930 y la guerra mundial.

El sistema monetario se asentó en los acuerdos de Bretton Woods de 1944, que establecieron un régimen monetario apoyado en paridades cambiarias fijas y en normas de disciplina fiscal y monetaria de los países miembros del Fondo Monetario Internacional. A medida que se fue afianzando la recuperación económica de los países europeos y del Japón, avanzó firmemente el proceso de libre convertibilidad de las monedas de los países avanzados, que quedó prácticamente consumado a mediados de la década de 1950.

Desde los acuerdos de Bretton Woods el sistema se apoyó crecientemente sobre el dólar. A esto contribuyeron dos factores principales. Por un lado, la posición hegemónica de los Estados Unidos ya mencionada. Por otro, el lento crecimiento de la producción de oro que, en la década de 1960, sólo creció al 0,3% anual, contra más del 10% de las transacciones financieras y comerciales internacionales. Por otra parte, la libra esterlina perdió progresivamente, con el deterioro definitivo de la gravitación británica en el mundo, un papel significativo como moneda de reserva. De hecho, el sistema monetario se apoyó crecientemente sobre un patrón dólar-oro.

En este proceso el déficit del balance de pagos de los Estados Unidos era un componente indispensable para formar las reservas de dólares del resto del mundo. Pero el sistema se apoyaba, al mismo tiempo, en la confianza sobre la convertibilidad del dólar en oro y, en última instancia, sobre la solidez de la posición financiera internacional de los Estados Unidos. Esto quedó crecientemente comprometido por el deterioro progresivo del balance de pagos norteamericano. En el plano comercial, las exportaciones tendieron a crecer más lentamente que las de otros países industriales, y el más rápido crecimiento de las importaciones norteamericanas convirtió, a fines de la década de 1960, el superávit en un déficit comercial. Por otro lado, los Estados Unidos mantuvieron

cuantiosas salidas de capitales a largo plazo, debido a la expansión de sus corporaciones hacia el exterior y a otros gastos vinculados con la posición política y militar norteamericana en el resto del mundo. Esto generó una progresiva pérdida de las reservas de oro de los Estados Unidos, que de u\$s 22.000 millones en 1957 cayeron a u\$s 10.500 millones a mediados de 1971. En esta misma época las tenencias de dólares en el resto del mundo ascendían a u\$s 65.000 millones, con lo cual su encaje oro (esto es, relación tenencias de dólares/reservas norteamericanas de oro) cayó al 16%. De allí las frecuentes crisis del sistema monetario internacional en la década de 1960, que culminaron con la inconvertibilidad del dólar dispuesta por el presidente Nixon en 1971, el abandono del régimen de paridades fijas y su sustitución por un régimen de flotación de las principales monedas, mientras la Comunidad Económica Europea avanzaba en la creación de un sistema monetario comunitario. De todos modos, la interdependencia fundamental entre los países capitalistas impidió la ruptura de las reglas del juego y promovió la búsqueda permanente de entendimientos básicos.

En el régimen comercial, se avanzó firmemente en el proceso de liberación del comercio de manufacturas mediante la reducción de los niveles arancelarios y otras prácticas restrictivas del comercio. Este proceso de liberación comercial se encuadró en el seno del GATT (Acuerdo General de Tarifas y Comercio), que en el curso de varias ruedas de negociaciones produjo una sustancial rebaja de los niveles arancelarios. En diversos productos agrícolas, como los procedentes de los países de clima templado, y en manufacturas *sensibles* para las economías industriales, como los textiles, subsistió una batería de medidas proteccionistas y subsidios para defender la producción interna de los países industriales, como en el caso de la política agrícola común de la Comunidad Económica Europea.

3. La declinación del sistema centro-periferia.

Las nuevas tendencias de la globalización debilitaron el sistema centro-periferia predominante durante el segundo orden mundial. La tradicional división del trabajo entre países industriales y economías especializadas en la exportación de productos primarios perdió vigencia dinámica y dejó de constituir un camino viable para el estrechamiento de las relaciones económicas internacionales. Surgió, en cambio, un nuevo sistema de división internacional del trabajo en el nivel del intercambio de manufacturas, tecnología y capitales entre países industrialmente avanzados, que encuadra desde 1945 el proceso de inte-

gración de la economía internacional impuesto por el progreso técnico. La cobertura de este sistema es más restringida que la del anterior y margina de las corrientes dinámicas del comercio mundial a los países de la periferia, salvo a aquellos que respondieron con eficacia a las nuevas tendencias.

Por otra parte, el crecimiento de los países de la periferia genera una demanda dinámica de importaciones, particularmente en maquinarias, equipos y otras manufacturas, que crece a un ritmo más acelerado que el de las exportaciones de productos primarios. De este modo, a partir de 1945 esos países enfrentaron, con pocas excepciones, un desequilibrio externo crónico. Se generó así un problema de "brecha de divisas", que incluye países que disponen de un potencial de ahorro suficiente como para sostener tasas relativamente satisfactorias de crecimiento. En tales países, como en el caso argentino, el estrangulamiento externo resultó un obstáculo severo para la formación de capital.

El deterioro de la posición internacional de los países subdesarrollados se reflejó en su creciente endeudamiento exterior. La deuda pública externa de estos países pasó de u\$s 6.000 millones en 1955 a u\$s 67.000 millones en 1970. En este último año, los servicios de esta deuda gravitaban pesadamente en los balances de pagos de numerosos países en desarrollo. Por ejemplo, en los tres mayores países de América Latina, la Argentina, el Brasil y México, la relación entre esos servicios y las exportaciones se ubicaba en torno del 20%.

La corriente de inversiones privadas directas hacia la periferia perdió importancia relativa en el conjunto operacional de las corporaciones multinacionales. Sin embargo, junto con las inversiones en áreas tradicionales, como petróleo y minerales no ferrosos, crecieron sustancialmente las realizadas en la industria manufacturera dentro de los procesos de sustitución de importaciones vigentes en varios países, particularmente los de mayor tamaño dentro del mundo subdesarrollado. En el pasado, las inversiones privadas extranjeras contribuían a ampliar la capacidad de exportar, generando los recursos necesarios para pagar los compromisos emergentes de las mismas. En el nuevo contexto, tales inversiones agravaron el problema del desequilibrio externo.

Dado el comportamiento del comercio de productos primarios, y el hecho de que éstos representan más del 80% de las exportaciones de los países subdesarrollados, declinó la participación de estos países en el comercio mundial. Recuérdese que los productos primarios representaban en 1937 alrededor del 63% de las exportaciones mundiales, el 44% en 1960 y el 34% en 1970. Consecuentemente, los países periféricos declinaron su participación en las exportaciones mundiales del 30% en 1937 (proporción que se mantenía en los mis-

mos niveles en 1950), al 21% en 1960 y al 17% en 1970. Esta declinación se registró no sólo en relación con el conjunto del comercio mundial sino, además, con respecto al comercio internacional de productos primarios. En 1937 los países periféricos proporcionaban el 50% de las exportaciones mundiales de estos productos; en 1970 su participación declinó al 44%.

Las nuevas tendencias de la globalización, a partir de 1945, debilitaron la correa de transmisión del crecimiento de las economías industriales avanzadas hacia el resto del mundo. En la economía mundial de la preguerra, y sobre todo bajo el período de hegemonía británica, la expansión de la producción, los ingresos y la demanda de los países avanzados se transmitía a través del crecimiento de las importaciones de alimentos y materias primas y de las inversiones para desarrollar la capacidad productiva en el sector primario y en actividades conexas. Era ésa la forma específica de participación de la periferia en los frutos del progreso técnico de los países industriales en el esquema de división internacional del trabajo que caducó en la década de 1930. Los trabajos precursores de Raúl Prebisch contribuyeron al esclarecimiento de ese proceso.

Dentro de los países periféricos, un reducido grupo de ellos, que habían sido posesiones coloniales hasta su independencia posterior a 1945, comenzaron a responder a las nuevas tendencias de la globalización mediante la rápida expansión de su industria y su competitividad internacional, la capacitación de sus recursos humanos y la incorporación de las nuevas tecnologías en su tejido económico y social. Es decir, comenzaron a zafar del subdesarrollo y de la subordinación, en los que permaneció gran parte del resto de la periferia, incluida América Latina.

4. El período dorado

Entre 1945 y principios de la década de 1970, la economía internacional registró una expansión sin precedentes históricos, tanto en términos de producción como de comercio, transferencias de capital y tecnología.

Las exportaciones mundiales pasaron de u\$s 60.000 millones en 1950, a u\$s 128.000 millones en 1960 y u\$s 313.000 millones en 1970. Entre 1950 y 1970 la tasa de crecimiento del volumen de las exportaciones mundiales fue del 8,5% anual contra el 3% en el segundo orden mundial. Además, el comercio creció a tasas más rápidas que la producción mundial de bienes. Entre 1960 y 1970, ésta creció en 69% y el volumen de las exportaciones en 114%.

En todos los sectores productivos—agricultura, minería e industria manufacturera— las exportaciones crecieron más que la producción mundial. Pero la diferencia de ritmo de crecimiento fue más fuerte en la industria manufacturera que en los otros sectores, pese a que la expansión de la producción de éstos resultó también mayor que en el pasado.

Al fin de la Segunda Guerra Mundial la economía norteamericana surgió en una posición hegemónica incuestionable en el mundo capitalista. A su dimensión continental y al nivel de desarrollo alcanzado, se agregó la destrucción sufrida por los otros países avanzados durante el conflicto bélico. Hacia fines de la década de 1940, la frontera de la hegemonía norteamericana terminaba prácticamente en la de la Unión Soviética, Europa oriental y China. La gravitación económica se proyectó al plano militar y político, asumiendo los Estados Unidos el papel de líder y protector del “mundo libre” frente a las potencias comunistas. De allí surgió el esquema de la bipolaridad entre los Estados Unidos y la Unión Soviética, apoyado en el equilibrio del poderío nuclear de las dos superpotencias.

Los países de Europa occidental y el Japón superaron progresivamente las consecuencias de la guerra y recuperaron su peso relativo en la economía mundial. Los Estados Unidos contribuyeron a ese proceso mediante una cuantiosa transferencia de recursos que facilitó el proceso de reconstrucción de posguerra de esos países, incluidos los vencidos, como Alemania y el Japón. En el caso de Europa, la donación de maquinarias, equipos y materiales dentro del Plan Marshall representó, entre 1948 y 1953, el 5% del producto bruto interno de los países beneficiarios. La formación de la Comunidad Económica Europea (Alemania, Francia, Italia, Holanda, Bélgica y Luxemburgo) en 1958 estimuló el desarrollo económico de las economías participantes del sistema, y esto, junto con la vertiginosa expansión del Japón, alteró en pocos años las posiciones relativas dentro del mundo capitalista que imperaban en la temprana posguerra.

Un hecho notable de la experiencia del *período dorado* es que, pese al continuo predominio de los Estados Unidos en el campo tecnológico y en el de las inversiones privadas directas, disminuyó el peso relativo de este país en el marco de los países avanzados.

La participación norteamericana en algunos indicadores básicos para los valores agregados de los Estados Unidos, la Comunidad Económica Europea, el Reino Unido, Canadá y el Japón bastan para ilustrar el tema. Entre 1950 y 1970, la participación norteamericana declinó en la producción de acero del 62% al 36%, en la de automóviles del 82% al 40%, en el producto bruto del 71% al 53% y en las exportaciones del 41% al 23%.

El *período dorado* se desarrolló en el marco de la *guerra fría*. Ésta tuvo importantes repercusiones en la esfera política y en las tensiones del sistema internacional. Una de sus manifestaciones fue la dimensión de los gastos militares, sin precedentes en tiempos de paz. En 1970, los gastos militares totales en el mundo representaban u\$s 216.000 millones, equivalentes del 6,5% del producto bruto mundial, el 40% de la acumulación total de capital y el 70% de las exportaciones mundiales totales. Cerca del 70% de aquellos gastos militares correspondieron a los Estados Unidos y la Unión Soviética. Es un hecho indicativo del formidable impacto de los progresos técnico y científico, que los países desarrollados hayan podido sostener esa cuantiosa esterilización de recursos al mismo tiempo que elevaban sus niveles de desarrollo y bienestar. En la Unión Soviética, en cambio, la dimensión del esfuerzo bélico fue una de las causas que llevaron posteriormente a la implosión del sistema y al derrumbe del régimen soviético y de sus satélites de Europa oriental. De cualquier modo, la confrontación Este-Oeste de aquellos años tuvo influencia principalmente en las tensiones políticas del sistema internacional porque, en el plano económico, los países del área soviética siguieron siendo actores marginales del mercado mundial, con una participación en el mismo del orden de sólo el 10%.

Hacia 1930, la Argentina había adquirido ya una dimensión económica considerable en términos de población e ingreso por habitante. Esto implicaba una demanda interna amplia y diversificada que, sin embargo, no tenía su réplica en la estructura productiva ni en la composición de las exportaciones, debido al insuficiente desarrollo industrial. De todos modos, el desarrollo del país hacia 1930 no podía ya encasillarse en los límites estrechos del modelo de la economía primaria exportadora.

A los cambios de la realidad interna se añadieron los de la economía mundial que, a partir de 1930, profundizaron la crisis del modelo de la economía primaria exportadora y le quitaron toda viabilidad histórica como encuadre del desarrollo del país y como vía de inserción en la economía mundial. La participación de las exportaciones argentinas en las exportaciones mundiales totales declinó del 3% en 1929, al 1,5% en 1950 y al 0,5% en 1970. Ciertamente es que la pérdida de posición del país en algunos rubros tradicionales de exportaciones, como cereales y carnes, contribuyeron a esa declinación. Pero la misma era inevitable, vista la transformación del comercio mundial y la pérdida de significación de los productos agropecuarios en el mismo comercio mundial.

XV. Las nuevas condiciones del desarrollo

Hacia 1930 concluyó la etapa de la economía primaria exportadora. Convergiéron en esa época dos factores de origen interno y la transformación radical del contexto externo que encuadró el crecimiento desde mediados del siglo XIX.

En el plano interno, la ocupación total de las tierras dentro de la frontera pampeana, consumada hacia la década de 1920, ponía término al proceso tradicional de aumento de la producción rural: la ocupación de nuevas tierras. Hasta entonces, el progreso técnico había acompañado la expansión de la superficie explotada; pero el rápido crecimiento de la producción agropecuaria y de las exportaciones hubiera sido imposible sin la previa ocupación y la explotación de nuevas tierras dentro de la frontera pampeana. De allí en más, el aumento de la producción pasó a depender de los rendimientos por hectárea, esto es, del cambio tecnológico y la mecanización de las explotaciones rurales. Por otro lado, el tamaño y la complejidad de la economía argentina, en términos de población, ingreso por habitante y diversificación estructural, imponían la integración creciente de la actividad productiva a través del desarrollo industrial.

Al mismo tiempo, en el plano internacional, la pérdida de dinamismo en la demanda de productos agropecuarios de clima templado alteró radicalmente el papel que la economía internacional había jugado, desde mediados del siglo XIX, en el crecimiento económico.

Este conjunto de circunstancias, internas y externas, determinó la pérdida del rol hegemónico del sector agropecuario de la región pampeana como promotor del crecimiento de la economía nacional. Al mismo tiempo, provocó la quiebra del tradicional sistema de vinculación internacional de la economía argentina apoyado en una elevada capacidad de pagos externos, generada en las exportaciones agropecuarias, y destinada a satisfacer una proporción importante de la demanda interna de consumo e inversión y a cubrir los servicios del capital extranjero invertido en el país.

En conclusión, a partir de 1930 dejó de ser posible el crecimiento de la economía argentina dentro de los límites del sistema primario exportador. A partir de allí, era impostergable sustituir un crecimiento, inviable en las nuevas

circunstancias del mundo y del país, por el desarrollo fundado en incorporar tecnología en el tejido productivo y social, vincular la transformación de la demanda con la de la oferta, incluir valor agregado y manufacturas a las exportaciones cerrando la brecha tecnológica del comercio exterior, y generar procesos ininterrumpidos de acumulación de capital, conocimientos y capacidad de gestión y arbitraje de las tensiones inherentes al profundo proceso de transformación que se inauguraba en la nueva etapa.

En este capítulo observaremos los nuevos dilemas de la economía argentina en un mundo que, entre 1930 y 1945, soportó una crisis profunda y una guerra mundial y que, a partir de 1945, inició un acelerado crecimiento y la expansión de las relaciones internacionales. Observaremos, primero, los cambios que se avecinaban en la composición de la demanda y de la oferta, la sustitución de importaciones, el desarrollo industrial y agropecuario y el papel del Estado en las nuevas circunstancias. Veremos, después, el contexto institucional y político prevaiente en la etapa de la industrialización inconclusa, su impacto en la evolución del sistema y su epílogo, a mediados de la década de 1970.

1. La demanda global y el mercado interno

En las condiciones anteriores, tanto bajo las reglas del patrón oro como las del papel moneda inconvertible, la economía funcionaba bajo un régimen *piloto automático*. La política económica convalidaba las decisiones del mercado y su impacto en el balance de pagos. En el largo plazo, la demanda global y la economía crecían impulsadas por el aumento de las exportaciones.

En las nuevas circunstancias, el mercado interno asumía un papel fundamental en el crecimiento. El consumo y la inversión dejaban de ser variables derivadas del comportamiento de las exportaciones y debían sustentarse en el aumento del ingreso real/consumo y del ahorro/inversión y, en definitiva, en el crecimiento de la productividad de los factores productivos disponibles. Cuando se introdujo el control de cambios y la liquidez y el gasto de consumo e inversión quedaron desvinculados del movimiento de los pagos internacionales, la política económica asumió responsabilidades desconocidas hasta entonces. La moneda, el gasto público y el tipo de cambio (es decir, los precios relativos, la demanda global, la producción y el empleo) pasaron a depender en buena medida de decisiones del gobierno.

Al principio, una economía subindustrializada, como la argentina, que disponía de recursos y aptitudes para sustituir importaciones de bienes relativa-

mente simples, como textiles y electrodomésticos, podía registrar un aumento de la producción y el empleo mediante la sola restricción de importaciones. Pero una vez agotada esta vertiente del crecimiento, se planteaba el dilema del desarrollo y su inserción en el mundo en toda su complejidad. Era preciso ocupar plenamente los factores disponibles y mantener una estabilidad razonable de precios, reformar las finanzas públicas sobre la base de un régimen tributario con equidad, la transparencia del gasto y el aumento de la oferta de bienes públicos (salud, educación, hábitat, seguridad), generar espacios de rentabilidad difundidos en toda la estructura productiva e identificar los sectores líderes del crecimiento y la transformación para respaldarlos —espacios de rentabilidad, asimismo, en todo el territorio nacional para construir el federalismo sobre bases reales—.

Otro desafío crítico de la nueva etapa era generar competitividad internacional más allá de la primaria, fundada en la fertilidad de la región pampeana y en otros recursos naturales del país. Las nuevas tendencias del comercio internacional y el mismo proceso de acumulación en sentido amplio, es decir, de desarrollo, requerían cerrar la brecha en el contenido tecnológico del comercio exterior.

A partir de 1930, la gestión de la economía fue cada vez más compleja y dependiente de la calidad de las respuestas a los desafíos y las oportunidades de la globalización. Y, por lo tanto, de la densidad nacional.