

# Argentina: agricultura, integración y crecimiento



**Edith S. de Obschatko**

IICA  
E 10  
014a



Centro Interamericano de  
Documentación e  
Información Agrícola

1 2ENE 1993

**IICA — CIDIA**

11CA

E+O

014a

00003225

Centro Interamericano de  
Documentación e  
Información Agrícola

1 2 ENE 1993

IICA — CIDIA

**IICA - CIDIA**

**ARGENTINA: AGRICULTURA,  
INTEGRACION Y CRECIMIENTO**



**Edith Scheinkerman de Obschatko**

**ARGENTINA: AGRICULTURA,  
INTEGRACION Y CRECIMIENTO**

**Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura  
Buenos Aires  
1992**

**Obschatko, Edith Scheinkerman de**  
**Argentina: agricultura, integración y crecimiento**  
**Buenos Aires, Instituto Interamericano de Cooperación para**  
**la Agricultura, 1992.**

**128 p. 9 cuadros**

**Palabras claves: ARGENTINA, ECONOMIA AGRICOLA, CRECIMIENTO**  
**ECONOMICO, INTEGRACION ECONOMICA, POLITICA AGROPECUA-**  
**RIA.**

**Key Words: ARGENTINA, AGRICULTURAL ECONOMICS, ECONOMIC**  
**GROWTH, ECONOMIC INTEGRATION, AGRICULTURAL POLICY.**

**ISBN: 950-99340-2-X**

**Diseño de tapa: Pablo Barragán**

**Impreso por Imprenta De los Buenos Ayres**  
**Carlos Berg 3455 - Buenos Aires**

**\* ARGENTINA: AGRICULTURA, INTEGRACION Y CRECIMIENTO**



**© 1992 INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA**  
**AGRICULTURA, Oficina en Argentina. Defensa 113, 10º piso,**  
**(1065) Buenos Aires. Tel-FAX: 331-8541/2**

**Las ideas y planteamientos contenidos en los artículos firmados son propios del autor y no**  
**representan necesariamente el criterio del Instituto Interamericano de Cooperación para la**  
**Agricultura.**

**ISBN: 950-99340-2-X**

**Impreso en Argentina - Printed in Argentina**  
**Queda hecho el depósito que marca la Ley 11.723.**



## INDICE

INTRODUCCION .....	9
<b>I. AGRICULTURA, AGROINDUSTRIA Y EL DESAFIO DEL DESARROLLO</b>	
I.1. Las etapas en el desarrollo económico argentino. ....	13
I.2. El modelo económico del futuro .....	27
I.3. El rol del complejo agro-industria en el crecimiento económico. Posibilidades, requisitos, restricciones. ....	36
<b>II. INTEGRACION ECONOMICA Y COMPLEJO AGRO-INDUSTRIA</b>	
II.1. El proceso actual de integración del Cono Sur .....	61
II.2. Factores determinantes y condiciones para la integración .....	65
II.3. El complejo agro-industria en el marco de la integración .....	71
<b>III. EL ROL DEL ESTADO . LA POLITICA AGROPECUARIA</b>	
III.1. El rol del Estado en el nuevo modelo económico .....	77
III.2. La política agropecuaria .....	84
<b>IV. LOS NUEVOS INTERROGANTES .....</b>	<b>101</b>
<b>CUADROS .....</b>	<b>105</b>
<b>BIBLIOGRAFIA .....</b>	<b>124</b>



## INTRODUCCION

Este libro comenzó a escribirse en 1990. En ese momento la incertidumbre sobre el futuro era probablemente el sentimiento dominante en la sociedad, como consecuencia de 15 años de estancamiento y aún retroceso en los niveles de vida de la población, y también del duro reaprendizaje en el ejercicio de la democracia, luego de largos años de autoritarismo político. La situación podía asimilarse en cierto modo a una posguerra, ya que mucho del patrimonio económico y moral de la sociedad fue dañado en los últimos años. Las inevitables demoras para concluir este libro trajeron sin embargo el beneficio de empezar a vislumbrar, durante 1991, la salida de este largo período de estancamiento.

Frente a la comprobación del fracaso de los modelos económicos instrumentados en este largo período, tanto por causas intrínsecas como por acontecimientos externos, la sociedad se plantea el interrogante de cómo volver a crecer, y cómo hacerlo con equidad y en democracia.

El análisis de la experiencia pasada muestra el agotamiento del modelo de desarrollo basado en la expansión del mercado interno y de las industrias sustitutivas de importaciones. Hoy, el sendero para crecer es producir para un mercado mucho más amplio, integrarse a la economía mundial.

Esta idea central sobre el camino para el desarrollo nace impulsada por dos fuerzas poderosas. Una, restrictiva, imperativa: el modelo anterior no sirve más. La otra, posibilitadora, estimulante, alimentada por los extraordinarios cambios que se están produciendo en el mundo: la finalización de la guerra fría, la transformación de las economías socialistas, la consolidación de grandes bloques de países, el desarrollo acelerado y constante de la ciencia y la tecnología.

En los países del Cono Sur se precipita también la decisión política de constituir en pocos años un Mercado Común, que ampliará extraordinariamente la dimensión del mercado interno y posibilitará no sólo la expansión comercial, sino la integración productiva y tecnológica.

Frente a este panorama, el país puede participar pasivamente, respondiendo a los estímulos desde viejos esquemas, o tomar una actitud activa, que surja de un profundo análisis de la historia reciente y de sus posibilidades actuales.

La integración regional y a los mercados mundiales pasa por un concepto clave: la competitividad. Para la Argentina, ésta se asienta en las ventajas comparativas de sus recursos naturales, dinamizadas y transformadas por el aporte de la ciencia y la tecnología, fortalecidas por el aumento de eficiencia en las etapas de elaboración, comercialización y transporte.

En este proyecto, el sector agropecuario y la agroindustria, a los que se ha unificado en el texto con la denominación de complejo agro-industria, pueden convertirse en uno de los pilares del desarrollo. Pueden aportar su alto nivel tecnológico y de productividad, su vocación exportadora, su flexibilidad para adaptarse a las condiciones del mercado. Pero para multiplicar su crecimiento al resto de la sociedad, el modelo debe cumplir algunos requisitos: tener un alto nivel tecnológico, ser integrado a nivel del país y en la región, ser sostenible y equitativo.

Adoptar un modelo de desarrollo económico que tenga al complejo agro-industria como uno de sus pilares exige estar alerta y encarar políticas para levantar algunas restricciones, básicamente vinculadas con dos factores: el mantenimiento de políticas proteccionistas en los mercados de algunos productos agropecuarios, y el peligro de deterioro de los recursos naturales.

Las potencialidades, requisitos y restricciones para el aporte del agro al crecimiento son discutidos en los dos primeros capítulos.

¿Cuál es el rol del Estado en un modelo de desarrollo como el que se propone? Nuestra posición es que tiene un papel crucial para enfrentar esas restricciones y cumplir los requerimientos de un crecimiento sostenido y equitativo. Las tendencias actuales a la desregulación de la economía y a una menor intervención estatal, no deben distraer sobre la necesidad de que el Estado asuma funciones que por su esencia no serán realizadas por el sector privado, pero que son indispensables para la viabilidad a largo plazo. Más aún, la

generalizada preocupación y surgimiento de iniciativas en el sector privado vinculadas con el presente proceso de integración regional, están provocando al mismo tiempo nuevas demandas de acción del sector público, aunque en un sentido muy distinto al de las décadas anteriores.

Las modificaciones en la política macroeconómica introducidas durante el año 1991 han creado condiciones favorables al desarrollo del complejo agroindustria, al eliminar la discriminación intersectorial, establecer la neutralidad fiscal y configurar un contexto de estabilidad. En este marco, la política agropecuaria podrá dejar ya la preocupación por atenuar los impactos de la permanente fluctuación de las variables macroeconómicas propia de los años anteriores, y orientarse hacia nuevas metas, las que son sintetizadas en el texto en cuatro objetivos: aumento de las exportaciones, diversificación de las exportaciones, integración regional y nacional, y conservación de los recursos. En el contexto actual de reforma del Estado, y frente al desafío del crecimiento, la modalidad de la política agropecuaria debe asentarse fuertemente en actividades de concertación con el sector privado, y de complementación mutua en el cumplimiento de las funciones. Estas cuestiones son analizadas en el tercer capítulo.

Este estimulante proceso de cambios en la estructura macroeconómica, integración regional y reactivación de la actividad económica, no debe llevar a considerarlos como la panacea absoluta que solucione todo tipo de problemas. Por el contrario, surgen algunos interrogantes frente a las características del nuevo modelo, vinculados con aspectos generales de la economía y la sociedad, pero que tendrán su reflejo en la actividad sectorial, y son planteados en el último capítulo. Estas cuestiones, cuya respuesta sólo aparecerá en la práctica de los próximos años, se refieren a las formas que será necesario desarrollar en el aparato político y en la sociedad civil para garantizar un crecimiento equitativo y participativo, tanto a nivel de grupos sociales como de regiones y provincias.



## **I. AGRICULTURA, AGROINDUSTRIA Y EL DESAFIO DEL DESARROLLO.**

### **I.1. Las etapas en el desarrollo económico argentino.**

La historia económica del país ha sido abundante y detalladamente analizada por muchos autores <sup>1</sup>, y determinados períodos han sido objeto de una cantidad de trabajos académicos <sup>2</sup> a los que se puede recurrir para un análisis profundo de las distintas etapas. El objetivo de esta sección es recordar los ejes en torno a los cuales la sociedad argentina, a través de los lineamientos de las políticas económicas, encaró el problema económico central, la asignación de los recursos.

Para ello es suficiente con distinguir, muy esquemáticamente, tres grandes períodos, cada uno de ellos caracterizado por un modelo dominante: el período agroexportador (de las últimas décadas del siglo pasado hasta la crisis del 30); el período de industrialización sustitutiva de importaciones (entre los 40 y mediados de los 70); y el último, la década del 80, de aplicación de los modelos de ajuste externo y estabilización.

El modelo agroexportador, desarrollado desde mediados del siglo XIX, se asentó en la existencia de ventajas comparativas en la producción agropecuaria derivadas de la explotación de tierras vírgenes en la región pampeana, que rápidamente se fueron incorporando hasta ocuparse totalmente hacia 1930. Argentina se integró efectivamente al mundo a través de sus carnes y sus

---

1 Díaz Alejandro, Di Tella, Mallon y Sourrouille, Dagnino Pastore, Ferrer, Cavallo, entre otros. Ver bibliografía.

2 En general, realizados por investigadores nucleados en torno a los institutos de investigación: Banco Central, CEDES, CEPAL, CISEA, Instituto Di Tella, IEERAL y otros.

granos, y su nivel de exportaciones, sustancialmente mayor que las necesidades de importación de artículos industriales de la escasa población permitió la acumulación de riquezas y un desarrollo cultural y social importante. Desde fines del siglo XIX el régimen político se fue enriqueciendo con sucesivas transformaciones que paulatinamente incorporaron a los distintos grupos sociales.

Si bien en este modelo el sector agropecuario tuvo un rol dominante, ya en las últimas décadas del siglo pasado comenzaron a instalarse algunas industrias. Inicialmente fueron industrias alimenticias (saladeros, molinos, bodegas, ingenios); en los años 20 se produce una fuerte expansión de la inversión industrial, concentrada en productos químicos y farmacéuticos, artículos eléctricos, alimentos y bebidas; y en los 30, se expanden las refinerías de petróleo, productos de caucho y las industrias textiles y metalmeccánicas. En este primer desarrollo industrial, hubo cruces importantes entre los capitales agropecuarios e industriales, y una alta tasa de reinversión en las industrias.

La crisis económica mundial de la década del 30 y la Segunda Guerra Mundial afectaron decisivamente esta dinámica económica, tan fuertemente vinculada con el crecimiento de las exportaciones, y prepararon el camino para la adopción de un nuevo modelo de desarrollo. Las consecuencias de la Segunda Guerra sobre la economía argentina (dificultad para importar todo tipo de bienes industriales, reservas disponibles por exportaciones de alimentos realizadas a los países beligerantes) crearon condiciones para adoptar una estrategia de industrialización sustitutiva de importaciones. En el plano político, la clara percepción de la necesidad de este cambio por el peronismo, apoyado por la clase obrera y el nuevo empresariado industrial, articuló socialmente este modelo de desarrollo.

La política macroeconómica de este período tuvo por eje conceptual la protección de la industria, la transferencia de recursos del sector primario al industrial y la redistribución de ingresos en favor de los sectores obreros. La industria fue favorecida por elevados niveles de protección contra la competencia externa, y enfrentó un mercado interno en expansión, determinado por la migración rural urbana y el crecimiento de la clase media. Las necesidades financieras fueron cubiertas con créditos de la banca pública, que a lo largo del período tuvieron tasas reales de interés negativas. Para el sector agropecuario se adoptó una política de extracción de excedentes a través de la fijación de impuestos a la exportación o, en algunos períodos, estatización del comercio exterior, determinando precios internos inferiores a los del mercado interna-



cional. Como consecuencia, los precios internos de los alimentos fueron bajos y se pudo incrementar los salarios reales sin elevar los nominales.

Así, la industria nacional creció y se diversificó notablemente a lo largo de 30 años, pero orientada esencialmente a la satisfacción del consumo interno, que si bien creciente, no llegaba a justificar las escalas de planta mínimas, resultando bajos niveles de eficiencia y en consecuencia de competitividad internacional. En este contexto, la protección industrial era una política necesaria para la viabilidad del modelo, pero al mismo tiempo se transformó en el principal obstáculo para una salida exportadora de la industria. De esta forma, pese al creciente aporte de la industria al producto bruto nacional, las exportaciones siguieron vinculadas en medida dominante a los productos primarios.

Por otra parte, dado el reducido tamaño del mercado interno, la industria desarrolló estructuras oligopólicas, con conductas de inflexibilidad a la baja de precios y ajuste de cantidades. De esta manera, cuando situaciones críticas de la balanza de pagos determinaban políticas favorables a los precios agropecuarios (devaluaciones del tipo de cambio), subían los salarios, costos y precios industriales, generándose tendencias inflacionarias recursivas.

Además del ejercicio de esta política, que requería permanentes regulaciones en la actividad económica, el Estado tuvo activa participación en la extracción y producción de bienes considerados estratégicos (hierro, acero, petróleo, gas, carbón) y en la prestación directa de servicios públicos.

La fuerte intervención del Estado influyó en la configuración de determinados patrones de conducta en los principales actores de la escena industrial. Para la empresa, el contexto no la inducía a salir a competir en el mercado internacional, sino que mostraba más conveniente adaptarse a los mecanismos de protección, sin expandir la producción ni reducir los costos. En los grupos sindicales, fortalecidos durante el gobierno populista del período 1945-1955, se fue estructurando posteriormente una burocracia poderosa que llevó a una fuerte inflexibilidad en las relaciones obrero-empresariales, la cual era un componente aceptado dentro de este modelo de capitalismo "asistido", no eficiente.

Si bien la aplicación de este modelo permitió un moderado crecimiento de la economía (3,7% aumento anual acumulativo en el PBI entre 1946 y 1976), una mayor industrialización de la estructura económica (el índice del PBI-

dustrial fue 324 en 1975 sobre base 1951=100 y la participación de la industria en el PBI total pasó del 28% en 1951 al 37% en 1975), y una movilidad social ascendente, hacia mediados de la década del setenta, entra en crisis, haciéndose evidentes un conjunto de desequilibrios estructurales que se habían venido gestando a lo largo del período, y cuya manifestación más llamativa fue la explosión de las tendencias inflacionarias recursivas alimentadas por dichos desequilibrios.

La caída de los salarios reales, el agotamiento de las oportunidades de inversión y el aumento del desempleo fueron enfrentadas por una política que intentó redistribuir el ingreso con las herramientas más tradicionales del modelo (aumentos de salarios, fuertes controles de precios) que ya se revelaron inútiles, y el país enfrentó su primer experiencia "hiperinflacionaria".

Hoy resultan evidentes las contradicciones internas de este modelo de desarrollo que en su momento no se percibían o se consideraban como costos necesarios del proceso, y que gestaron los desequilibrios estructurales que culminaron en la interrupción o retroceso del crecimiento logrado<sup>3</sup>.

Uno de los desajustes principales del modelo es, tal como lo señala Schydlo-wsky (1990), que "una proporción demasiado grande de los ahorros del país va al sector industrial consumidor de divisas y una demasiado pequeña a los sectores primarios proveedores de divisas. Ese desequilibrio en la distribución del capital implica que la utilización plena del trabajo y del capital existentes (equilibrio interno) es incompatible con el equilibrio de la balanza de pagos (equilibrio externo)".

- 
- 3 Recientemente, Altimir (1990) ha señalado, para el conjunto de países de América Latina, los siguientes desajustes, que sintetizan muy claramente lo ocurrido en Argentina:
- especialización del comercio exterior basada en los recursos naturales (aún con el logro de ciertos grados de elaboración);
  - patrón de industrialización (e inversión) orientado a satisfacer el mercado interno, con las características señaladas;
  - aparato industrial desarticulado, con escalas excesivas, capacidad ociosa, mayores costos y consecuentemente necesidad de medidas de protección;
  - debilidad tecnológica de la industria y falta de competitividad internacional;
  - debilidad del empresariado local en el proceso de acumulación y progreso técnico, baja gravitación de la pequeña y mediana empresa, comportamiento predominantemente rentístico de la gran empresa;
  - importante participación del Estado en la inversión y producción directa de infraestructura o en sectores considerados estratégicos y su intervención en el sistema económico para provocar redistribución de ingresos entre sectores económicos y entre sectores sociales.

No fue el objetivo de industrialización el que planteó per se el desajuste, sino la forma en que fue perseguido. El modelo pudo ser viable en un principio, dada la situación externa e interna del país. Una economía mundial dividida en bloques con poca vinculación, una demanda potencial importante en el mercado interno, un aporte inmigratorio con amplitud de capacidades laborales, avalaban la concepción del "crecimiento hacia adentro". Pero se falló en generar el acercamiento progresivo a condiciones de mayor eficiencia. Una característica importante que resultaba de los postulados básicos del modelo, fue la dicotomía "agro vs. industria", ya que efectivamente el desarrollo de un sector se realizaba con los recursos del otro. Esta política pudo haber sido conveniente si se hubiera limitado en el tiempo al apoyo de la industria "incipiente", pero se prolongó alimentando los desequilibrios ya mencionados. Los regímenes de promoción industrial, comenzados en la década del 40, se prolongaron y renovaron sucesivamente durante cincuenta años<sup>4</sup>. Pero esta política no planteó en forma clara y suficientemente desagregada los objetivos de largo plazo, sino que, por el contrario, se caracterizó por la imprecisión y desarticulación entre los objetivos parciales, derivando en el fomento indiscriminado de nuevas plantas industriales y facilitando conductas de elusión fiscal. A fines de los años 80, el conjunto de disposiciones de promoción se había convertido en un mecanismo de transferencia de recursos, que subsidiaba la rentabilidad de un grupo de empresas (Aspiazu, 1989). La instalación de algunas industrias en regiones menos desarrolladas, en base a la promoción, no alcanzó para determinar desarrollos sostenidos y dar un balance positivo de estos regímenes.

Otra de las características estructurales que condujo a las dificultades actuales fue el enorme peso del Estado dentro de la economía y la forma en que sus actividades se desarrollaron. El gasto del Estado Nacional, de las provincias, y del sistema de seguridad social, representó alrededor del 24% del PBI entre 1961 y 1975, y un 29% entre 1976 y 1986 (Cuadro N°1). Si se agrega el gasto de las empresas públicas, la relación gasto público/PBI fue en promedio del 36% en el primero de los períodos, y del 45% en el segundo. Esta dimensión tan significativa del gasto público, que recién en el último año ha comenzado a reducirse, hizo que sus variaciones repercutieran inmediatamente sobre el nivel de actividad general. Paralelamente, la eficiencia del sector público -particularmente en la administración general y los servicios- se

---

4 Recién en 1989 se dispuso su suspensión temporaria.

fue deteriorando paulatinamente, reduciéndose en consonancia el aporte a la productividad general de esa porción de gasto.

Desde mediados de los años 70, la economía argentina se desarrolló en un marco sumamente crítico, caracterizado en lo interno por la crisis de este modelo de industrialización sustitutiva, y en lo externo por la precipitación de un conjunto de procesos y tendencias que trajeron graves consecuencias para los países en desarrollo <sup>5</sup>.

Básicamente, dichos procesos se originaron en el aumento de los precios del petróleo en los años 1973 y 74, su impacto sobre los niveles generales de precios en los países desarrollados, la disminución de su crecimiento y en consecuencia de las importaciones de ciertos productos primarios provenientes de los países en desarrollo.

El deterioro de los términos de intercambio para estos países, y la caída del volumen y valor de sus exportaciones fue parcialmente cubierta por el endeudamiento externo, facilitado por la existencia de una gran masa de recursos financieros (los famosos "petrodólares") en busca de colocación en todo el mundo. El uso de estos recursos externos permitió a los países en desarrollo mantener su crecimiento y dilatar el ajuste a las nuevas condiciones internacionales.

Igualmente importante fue el abandono del sistema monetario establecido por los acuerdos de Bretton Woods, que rigió las relaciones de los países desarrollados desde el fin de la Segunda Guerra, y establecía tipos de cambio fijos entre las monedas de los principales países. En 1971 Estados Unidos abandonó la convertibilidad del dólar, y a partir de 1973 los principales países de Europa Occidental dejaron flotar la cotización de sus monedas. Como consecuencia, las oscilaciones de las variables financieras comenzaron a transmitirse rápidamente entre los mercados. La liberalización de los movimientos de capitales, la expansión del endeudamiento externo de los países, las oportunidades de negocios que abrían estas transformaciones, fueron aumentando extraordinariamente el volumen de las transacciones financieras mundiales. Su dimensión superó paso a paso la magnitud de las operaciones

---

5 Análisis detallados pueden encontrarse, entre otros, en CEPAL (Crisis económica y políticas de ajuste, estabilización y crecimiento, 1986 y otras publicaciones), Garramón et al. (1988), Pereira (1989), Vuskovic Bravo (1989).

comerciales, y los mercados financieros desarrollaron una creciente sofisticación en sus modalidades y servicios.

Al mantenerse mientras tanto las condiciones determinantes de la caída de ingresos externos de los países en desarrollo, estos no lograban ajustar sus balanzas de pagos. La política de ajuste interno decidida por los Estados Unidos alrededor de 1980 determinó un alza importante de las tasas de interés, que se transmitió rápidamente a los mercados y aumentó aún más la deuda de los países en desarrollo. Entre 1970 y 1982, la deuda externa de los países latinoamericanos se multiplicó por diez. En 1982, la decisión de México de suspender el pago de su deuda externa, sacudió los mercados financieros internacionales, los préstamos se interrumpieron, precipitándose lo que se conoció como "la crisis de la deuda externa" <sup>6</sup>.

Comenzó así el "período del ajuste" en los países en desarrollo, que realizaron un esfuerzo extraordinario para revertir el saldo negativo de sus cuentas externas. Para ello fue necesario destinar buena parte del ahorro interno al pago de la deuda externa, con los consecuentes resultados en términos de recesión interna y caída en el crecimiento. Para tener una idea aproximada de lo que el ajuste significó para América Latina, baste citar que la balanza comercial de los países de América Latina pasó de un déficit de 5.800 millones de dólares en 1975 a un superavit de 20.000 millones en 1987 (PLANALC, 1989), y que el monto de las transferencias realizadas por América Latina a los países acreedores alcanzó a los 200.000 millones de dólares entre 1982 y 1989 (Comisión de Desarrollo y Medio Ambiente, 1990).

El fuerte paralelismo que puede encontrarse en la evolución de las economías latinoamericanas en este período es una evidencia de la gravedad de las situaciones y de las limitaciones de las políticas aplicadas para enfrentarlas.

En Argentina, las políticas aplicadas desde 1976, y particularmente en los años 80, las que en parte pueden ser denominadas "políticas de ajuste", apuntaron a los objetivos de equilibrar la balanza de pagos -afectada por las circunstancias mencionadas, modificar los desequilibrios estructurales y reducir las tendencias inflacionarias generados en 30 años del modelo de industrialización sustitutiva. Pero sus logros, cuando los hubo, fueron efíme-

---

6 Argentina ya había decretado unilateralmente la moratoria de su deuda externa unos meses antes.

ros: los niveles de endeudamiento externo alcanzados en la década del 80 son los máximos históricos, y entre los años 1989 y 1990 se vivieron tres experiencias hiperinflacionarias <sup>7</sup>.

La primera parte del período de ajuste corresponde al lapso 1976-1980 del gobierno militar. En esta fase se intentó combinar las políticas monetaristas y estructuralistas, en tanto se reconocían los desequilibrios estructurales como fuente de la inflación y del estancamiento. Pero se trató de resolverlos con un abrupto pasaje a un modelo de mercado, donde la apertura económica, y las reformas fiscal y financiera provocarían la adecuada asignación de recursos. Durante 1976 y 1977 se iniciaron las reducciones de aranceles a las importaciones e impuestos sobre exportaciones. La reforma financiera de 1977 liberalizó el mercado interno y también el ingreso y salida de capitales. Con ello se logró un aumento en la monetización de la economía que había llegado a su punto más bajo en 1976. Se redujo el déficit fiscal y se congelaron los salarios. A pesar de estas políticas, y de la recesión durante 1976, la inflación se mantuvo alta y con gran variabilidad. A fin de 1978 se decidió iniciar una nueva estrategia. Estaba basada sobre la apertura prácticamente indiscriminada a los movimientos de mercancías y capitales, y en un mecanismo de pautar y preanunciar los niveles de tipo de cambio, salarios mínimos y tarifas. Pero la divergencia entre las tasas de devaluación y de inflación condujo a una fuerte revaluación de la moneda local, e introdujo nuevamente un sesgo antiexportador, un incremento de importaciones, y creciente ingreso de capitales para aprovechar la diferencia entre el incremento de la tasa de interés y el tipo de cambio.

Esto generó la reducción del saldo comercial y un creciente déficit de la cuenta corriente -cuyo saldo pasó de un superavit de 1.500 millones de dólares en 1977 a un déficit de 4.800 millones en 1980-, un fuerte endeudamiento del sector privado y público y la quiebra de buena parte de la industria nacional -particularmente pequeñas y medianas empresas-. La deuda externa pasó, en igual período, de 12.000 a 25.000 millones de dólares. El aumento en las tasas de interés internacionales y de las nacionales directamente vinculadas, determinó la cesación de pagos interna y externa.

---

7 En el Cuadro 2 se han resumido las políticas adoptadas por los distintos equipos económicos desde 1980, en sus aspectos principales. El Cuadro 3 presenta, con la misma discriminación, los principales indicadores económicos, permitiendo una primera aproximación a los resultados de las políticas.

Durante el período 1980-1983 se abandonan los lineamientos generales del modelo. Se suceden dispares intentos, asociados a los cambios en los equipos económicos, e influidos por circunstancias excepcionales como la Guerra de las Malvinas-. En síntesis, se produce un retorno, si bien parcial e inorgánico, a los criterios intervencionistas del pasado. El Estado licúa la deuda externa de las empresas privadas, y reaparece el proteccionismo bajo diversas formas. De esta manera, al no haberse producido modificaciones sustanciales, las tendencias inflacionarias recuperan su empuje.

Al momento de la recuperación del régimen democrático en 1983, el Producto Bruto Interno se encontraba al nivel de 1975, el Industrial un 12% por debajo, y los servicios en el mismo nivel. El único sector que había crecido era el agropecuario -por razones que se analizan detalladamente más adelante-. La ocupación fabril había disminuido en más del 30% y buena parte de la industria nacional había desaparecido. Si bien la balanza comercial era positiva, el saldo total era negativo debido a los crecientes servicios financieros. En cuanto la deuda externa, era 6 veces mayor que en 1975. Luego del breve período 1980-81 que benefició a los precios de los granos argentinos por el embargo cerealero de los EEUU a la URSS, los términos de intercambio recuperaron su tendencia declinante. Se había producido una cesación de los pagos externos. El país había retrocedido.

El gobierno democrático asumido a fin de 1983 colocó en un lugar relevante los objetivos de desarrollo económico y redistribución del ingreso. La renegociación de la deuda externa y el control de la inflación debían subordinarse a dichos objetivos principales. Sin embargo, la implementación de la política fue solo parcialmente exitosa. En el primer año algunos indicadores reales mejoraron (crecimiento del PBI total, agropecuario e industrial, aumento de exportaciones, aumento de salarios reales industriales), pero otros mostraron caídas (inversión, construcción, salarios reales del sector público), en tanto crecían la deuda externa y los servicios financieros al exterior. Pero el factor que cuestionaba la performance económica era la persistente inflación. Se intentaron acuerdos con los sectores formadores de precios, pero no fueron acatados; también los salarios se incrementaban. En 1984, el aumento de los precios fue del 700%, y durante 1985 la tasa mensual de inflación se aceleró.

En junio de 1985 se lanzó un programa de estabilización que se denominó "Plan Austral", identificado como un plan "heterodoxo", ya que no adhería en bloque a los programas de estabilización del Fondo Monetario Internacional, pues no aplicaba políticas sistemáticas de restricción monetaria, a la vez que

incorporaba la reforma monetaria y la política de ingresos. Si bien perseguía una disminución del déficit fiscal (al 2,5% del PBI) y proponía financiarlo exclusivamente con créditos externos, al mismo tiempo provocaba una inicial redistribución del ingreso hacia los sectores de menores recursos, a través de un congelamiento sobre una estructura de precios relativos determinada y un previo aumento de salarios y jubilaciones (del orden del 20-25%). Además, elevaba el tipo de cambio, pero mantenía la fijación oficial del mismo.

En su primer año de aplicación, el programa fue exitoso en sus objetivos antiinflacionarios. Durante 1986 y parte de 1987 se manifestaron los efectos favorables de la estabilización conseguida en los meses anteriores: creció el producto bruto y la inversión, tanto en construcciones como en maquinaria. Sin embargo, otros factores conspiraron contra la continuación del éxito del plan.

En el orden interno, el incremento inicial del poder adquisitivo de los salarios unido a algunas escaseces de oferta de alimentos de precios no congelados (carnes, frutas y hortalizas) comenzaron a presionar los precios desde principios de 1986. A la vez, el mercado de trabajo contribuyó a propagar estos desequilibrios mediante mecanismos de indexación y solidaridad, no sólo a ramas industriales, sino también de servicios públicos y privados de menor productividad. La respuesta del Gobierno fue un conjunto de medidas "gradualistas" de descongelamiento que dieron un cierto impulso a la inflación, aunque en niveles sustancialmente inferiores a los de los años anteriores.

En el orden externo, las políticas agrícolas proteccionistas en los Estados Unidos y la Comunidad Económica Europea habían conducido a la sobreoferta y acumulación de excedentes. La modificación de la Ley Agrícola americana en 1985, al reducir en cierta medida dicha protección, desencadenó una guerra comercial en el mercado de granos. Argentina vio caer drásticamente los precios de sus principales productos exportables (granos y carnes), al punto que registra en ese período los términos de intercambio más bajos de los últimos cincuenta años. A ello deben añadirse las consecuencias de graves inundaciones en varios millones de hectáreas de las zonas más ricas de la región pampeana.

Como consecuencia, la producción agropecuaria y las exportaciones tienen una gran caída en 1986 y 1987, invirtiendo la previa tendencia de crecimiento en el balance comercial. El lapso octubre 1986-octubre 1987 muestra el nivel más bajo de saldo comercial y el mayor déficit en la cuenta corriente desde 1982. La baja de los precios externos y la necesidad de reducir la imposición a las



exportaciones afectaron el balance fiscal y dificultaron el cumplimiento del programa de estabilización. Las necesidades de financiamiento del sector público estimularon el recurso de la deuda pública interna, que se duplicó en el año. La inflación recrudesció, superando en 1987 el 130% con respecto al año anterior. El desequilibrio del balance comercial impidió el normal cumplimiento del pago de los servicios de deuda externa.

Hacia agosto de 1988 el recurrente aumento en las tasas inflacionarias fue percibido por el partido gobernante como una grave amenaza política para las próximas elecciones presidenciales, que se realizarían en mayo de 1989. Se resolvió adoptar un nuevo plan de estabilización (popularmente, "Plan Primavera"). El control de la inflación se perseguía con un conjunto de nuevas medidas. De éstas, la que tuvo mayor impacto en el mercado fue la pauta cambiaria, con un tipo de cambio oficial para las exportaciones agropecuarias y un "mix" oficial-libre para las exportaciones industriales. El nivel en el mercado libre era indirectamente controlado por las ventas de divisas del Banco Central en el mercado. El virtual seguro de cambio establecido de esta manera estimuló la demanda de australes, generando altas tasas de interés, fuertes ganancias reales en dólares para los capitales externos, y un generalizado nivel de endeudamiento de los bancos y del Gobierno. Asimismo las reservas en dólares del Gobierno fueron pasando a manos de los particulares. Una circunstancia externa<sup>8</sup> determinó el abrupto retiro del Banco Central del mercado cambiario y se desató una crisis de aumento del dólar en el mercado libre, hiperinflación y caos económico que condujo a la victoria política del partido opositor en las elecciones y a la entrega anticipada del poder.

El dramático final del período de gobierno 1983-1989, básicamente provocado por esta situación de caos, permitió tomar conciencia de los siguientes hechos, quizás no suficientemente comprendidos hasta este momento:

- el definitivo agotamiento de un modelo que basó el desarrollo industrial en el proteccionismo interno, en la transferencia de recursos intersectoriales, en la financiación del gasto público con recursos no genuinos;
- el creciente peso de los acontecimientos externos y la imposibilidad económica y técnica de aislarse de los mismos en una economía cerrada;
- el rol central que juega la credibilidad que las políticas estatales generen en la sociedad, en un contexto de bruscas oscilaciones de las variables macroeconómicas.

---

8 El Banco Mundial retiró su apoyo al Plan anunciando que no desembolsaría un préstamo por u\$s 350 millones debido al incumplimiento de las metas macroeconómicas establecidas.

Las medidas económicas implementadas en ocasión del cambio de gobierno (julio de 1989), apuntaron a contener el agudo proceso inflacionario, equilibrar las cuentas públicas e incrementar los ingresos por exportaciones. Tuvieron el marco legal de las leyes de "emergencia económica" y "reforma del Estado" sancionadas rápidamente por el Congreso, que ampliaron las facultades del Poder Ejecutivo para realizar reformas importantes en el régimen económico. La liberación del mercado financiero, la fijación de un tipo de cambio alto y un fuerte ajuste de tarifas, se vieron acompañados inicialmente por un clima de confianza. Sin embargo, la imposibilidad de reducir el gran déficit fiscal y cuasi-fiscal influyó negativamente sobre las posibilidades de la política monetaria. Ello desembocó en una nueva crisis hiperinflacionaria hacia mediados de diciembre, con aumentos en el tipo de cambio y en las tasas de interés.

Las medidas de un nuevo equipo económico apuntaron a incentivar el comercio de exportación mediante la liberalización del mercado cambiario, e intentaron mejorar los ingresos fiscales. Con la conversión obligatoria de títulos y depósitos en australes del sector privado (y sector público descentralizado) en deuda pública de largo plazo (Bonex 1989) se buscó eliminar el déficit cuasi-fiscal, considerado un componente inflacionario muy importante dada su influencia directa sobre la expansión monetaria.

Esta política se continuó posteriormente con medidas orientadas a controlar la expansión monetaria derivada del déficit fiscal a través de la reducción de gastos públicos (comienzo de reestructuración de ministerios y secretarías de Estado, atraso en el pago a proveedores, aumento de tarifas, caída en los salarios públicos).

Durante 1990, paralelamente al programa de estabilización, el Gobierno encaró cambios más profundos, iniciando la privatización de algunas empresas de servicios (teléfonos, canales de televisión) y restringiendo actividades comerciales del Estado. Se programó la reducción de aranceles de importación y se disminuyeron sustancialmente los gravámenes a la exportación de productos agropecuarios. Es así como se obtuvieron resultados favorables en el balance comercial, y un superávit operativo en las cuentas públicas a lo largo de varios meses. Se reiniciaron también pagos programados en concepto de servicios de la deuda externa. Sin embargo, la intensificación de las medidas de control de la inflación (restricción monetaria, escasa oferta prestable, altas tasas de interés, reducción del gasto público) condujeron a una situación recesiva, y el producto bruto interno no tuvo ningún crecimiento durante 1990. La baja demanda de divisas para importar originada en la recesión, y la política

monetaria llevada adelante por el Banco Central mantuvieron deprimido el tipo de cambio, desanimando tanto exportaciones agropecuarias como industriales. A ello se añadió, en el último trimestre del año, una nueva caída del precio de los granos en el mercado internacional como consecuencia de las políticas proteccionistas y de subsidio a la exportación de la CEE, reactualizando la crisis de 1985-86.

En síntesis, la situación que enfrentaba la economía argentina en 1990 era fruto de la confluencia de las tendencias inflacionarias originadas en los desajustes estructurales del modelo de sustitución de importaciones con factores externos desfavorables (caída de los términos del intercambio para sus productos exportables, elevado endeudamiento, aumento de las tasas internacionales de interés), y de un largo período de desorientación en la búsqueda de políticas para enfrentar estas nuevas situaciones.

Los programas llevados a cabo entre 1976 y 1990 no lograron los objetivos buscados, más allá de los éxitos temporarios de algunas políticas. La economía retrocedió, cayendo el producto bruto total y per capita, la producción industrial, el consumo y la inversión. Este grave costo para el país no se distribuyó por igual entre toda la población. A partir de 1989, con la ocurrencia de las crisis hiperinflacionarias, y la aplicación de políticas de ajuste ortodoxo, se deterioró en mayor medida la situación de los pequeños y medianos productores y de los consumidores de menores recursos. Aunque esta inequidad se percibía a simple vista, también podía corroborarse con los datos de deterioro de los salarios reales, los haberes jubilatorios y el aumento en la tasa de desempleo. No sólo disminuyeron los ingresos reales, sino que, en el intento de ajustar las cuentas fiscales, se desmantelaron programas compensatorios (alimentarios) y se deterioraron las prestaciones públicas de salud y educación.

Hasta ese momento, los programas de estabilización habían mostrado una clara incompatibilidad con la reactivación y el crecimiento. Se ponía el acento en el control de la inflación a través de la reducción del déficit fiscal y cuasifiscal y de la restricción de la oferta monetaria, pero sin encarar con decisión el cambio estructural en el sistema productivo. Los distintos grupos de la sociedad que se desarrollaron al amparo del modelo económico anterior (empresarios, sindicatos, empresas públicas, empleados estatales, etc.) aunque golpeados por la crisis en distintas medidas, se resistían a aceptar la necesidad del cambio en las reglas básicas del sistema.

En estas circunstancias, en los primeros meses de 1991 se pone en marcha un nuevo programa económico. Aunque surge durante el período de gobierno

del mismo signo político iniciado en 1989, el programa aparece como un cambio drástico en las reglas de juego, y así es percibido por los operadores económicos.

Muchos de los objetivos propuestos por el equipo económico en 1991 figuraban entre los del período político anterior -1983/1989- y de los anteriores equipos económicos del gobierno actual. Pero en esta oportunidad la decisión de lograr un cambio en la estructura económica se apoya en un conjunto de medidas coherentes, que logran apoyo en los sectores políticos y hasta una baja resistencia en los grupos más afectados.

Este cambio en las reglas básicas del sistema reclama una mayor participación del Poder Legislativo. Así se sancionó la ley 23.928, de "convertibilidad" de la moneda local, sentando un esquema de política monetaria radicalmente distinto al sostenido en los últimos años. Otras leyes aprobadas o en tratamiento que continúan la transformación son las de Puertos, Obligaciones Negociables, Régimen Laboral, Reforma Tributaria, otras privatizaciones. En 1991 el Congreso aprobó el Presupuesto Nacional para 1992, cumpliendo una norma elemental de orden en la administración de los recursos públicos que no se había respetado por largos años.

Paralelamente, el Poder Ejecutivo avanzó en la apertura económica (fuerte rebaja de aranceles de importación, eliminación de los derechos de exportación) y reforma del sector público (privatizaciones, reestructura de organismos con importantes reducciones de personal).

En noviembre de 1991 la reforma económica fue profundizada por el decreto 2284/91. Este avanza hacia la meta de mejorar la competitividad, elimina regulaciones sobre el comercio interior y exterior, disuelve entes reguladores, deroga varios impuestos, tasas y contribuciones, crea un sistema único para la seguridad social, y establece normas sobre mercado de capitales y negociaciones colectivas de trabajo. La amplitud del decreto es tal que su análisis detallado excede los alcances de este libro. Su propósito principal es "eliminar mediante una norma de sanción única y aplicación simultánea, las regulaciones que hoy pierden virtualidad económica e impiden una fluida circulación de bienes y servicios". El método político elegido no es jurídicamente correcto, por lo que el Poder Ejecutivo espera validar este decreto por ley del Congreso; pero con esta iniciativa política, el Gobierno ha mostrado la decisión de avanzar en el proceso de transformación del sistema económico.

La estabilidad lograda en el primer año de aplicación del plan, la reducción

en las tasas de interés y un cierto aumento en los salarios reales, han dado lugar a la reactivación de la actividad privada, al incremento en la demanda de mano obra y a un aumento en los ingresos fiscales.

Una circunstancia adicional que introduce favorables expectativas para la sociedad es el avance en el proceso de integración económica del Cono Sur, que reactivado en 1986 se fortalece con la firma del Tratado de Asunción, en marzo de 1991, que establece el compromiso de los países de llegar a un mercado común en 1995. Para el logro de la integración, el camino de la desregulación y apertura, fuertemente sostenido por el programa económico actual, crea las condiciones necesarias.

La conjunción de estabilidad y ampliación de mercado que promete la coyuntura actual puede proporcionar a la Argentina las condiciones para recuperar el crecimiento económico. Pero ahora las políticas públicas sólo tendrán parte de la responsabilidad en el resultado. La escena actual es un desafío para el sector privado, le exige adoptar nuevas conductas, desarrollar nuevas habilidades, adaptarse a mayores exigencias de competitividad.

Después de las duras experiencias de las dos últimas décadas, en este momento puede detectarse un consenso amplio, compartido por distintos sectores de la sociedad, sobre los siguientes puntos:

- el agotamiento del modelo de industrialización sustitutiva basado en la protección permanente de la industria y en la transferencia intersectorial;
- la esterilidad de planes o programas "de emergencia" que pretenden solucionar en corto plazo problemas profundos;
- la necesidad de eliminar las fuentes inflacionarias y estabilizar las variables macroeconómicas como condición indispensable para encarar una posterior etapa de reactivación;
- la ineficiencia mostrada por el Estado en el desarrollo de algunas actividades productivas y comerciales;
- la inequidad resultante de las políticas y crisis de los últimos años;
- la imperiosidad de recuperar el crecimiento económico y aumentar la equidad del sistema, dentro de un marco de democracia.

## **I.2. El modelo económico del futuro**

### ***El contexto***

Luego de experiencias económicas tan traumáticas como las vividas en los

últimos quince años, la definición del nuevo camino de crecimiento es aún sumamente difícil. La recuperación del ahorro interno y la inversión enfrentan fuertes restricciones. En el plano externo, el cumplimiento de los compromisos de la deuda absorbe una parte importante del ahorro interno. En la economía local, hasta hace pocos meses la persistencia de tendencias desestabilizadoras, la recesión originada en la caída de ingresos, no creaban las condiciones para que los poseedores de capital y ahorros restringieran consumos o transformaran sus ahorros colocados en el exterior en inversiones internas a largo plazo.

Aunque los lineamientos del nuevo programa económico establecido en 1991 parecen estar modificando en el corto plazo el funcionamiento de la economía, es urgente profundizar el análisis del modelo de la economía argentina para el largo plazo, el que la caracterizará en los próximos 20 ó 30 años, para que tanto el Estado como los particulares puedan adoptar las decisiones adecuadas. El contexto en el cual deberá definirse el modelo económico del futuro es el que proporcionan las actuales tendencias de la economía mundial y regional.

¿Cómo será el mundo en las próximas décadas? El futuro es impredecible. Diariamente sorprenden acontecimientos dramáticos no imaginados meses atrás. Pero aún así, hay elementos que hoy indican que el mundo entrara al siglo XXI más integrado que nunca en la historia, por razones políticas, económicas y tecnológicas.

La finalización de la guerra fría, la apertura de los países del este europeo, la consolidación del Grupo de los Doce en la Comunidad Económica Europea, el fortalecimiento de Japón y los países del sudeste asiático, la creciente interrelación entre los Estados Unidos, Canadá y México, muestran un cambio en la estructura del poder en el mundo. Se están constituyendo grandes bloques, pero a diferencia de la situación de posguerra, hoy están fuertemente interrelacionados entre sí, y hay una clara conciencia de la interdependencia en la evolución de sus economías.

El modelo actual ha sido definido como de "multilateralismo de bloques". La paz mundial, la ausencia de confrontaciones bélicas, es un objetivo prioritario de las grandes potencias. Aún la lamentable guerra del Golfo Pérsico en 1991, que pareció romper esta imagen, permitió apreciar el alto grado de coincidencia de los países poderosos en eliminar las perturbaciones a este objetivo. Las nuevas iniciativas de reducción de armas nucleares son un elemento más en esa dirección. La paz es, además, condición necesaria para la reactivación del

comercio internacional y la continuidad del crecimiento en las grandes potencias.

La economía internacional se caracteriza a principios de los años 90 por dos movimientos simultáneos: la globalización y la regionalización. La globalización, la constitución de una economía mundializada, ha sido determinada por dos fenómenos críticos, a su vez vinculados entre sí: el crecimiento de los mercados financieros y el desarrollo científico y técnico.

El crecimiento de los mercados financieros fue estimulado desde mediados de los setentas por el abandono del sistema de cambios fijos entre las monedas de los países industrializados, el flujo de los petrodólares, el endeudamiento externo de los países en desarrollo. El volumen de las transacciones financieras internacionales supera largamente el de las operaciones comerciales. Pero no se trata sólo de operaciones de corto plazo; el vector principal de la mundialización en la esfera real está constituido por las inversiones externas directas (IED), que aumentan también a una velocidad superior al comercio. Según datos del GATT, entre 1983 y 1989 estas inversiones crecieron a una tasa de 34% anual (Hillcoat, 1991).

El desarrollo científico y tecnológico ha contribuido a esta creciente integración de la economía mundial por varias vías. Podría afirmarse que los avances en materia de comunicaciones ayudaron a derribar las barreras políticas entre los países, a la vez que contribuyeron a intensificar la actividad económica, tanto en los mercados financieros como en los reales. La rapidez y sencillez con que se unen los puntos más lejanos del planeta, lleva a conocer novedades tecnológicas y pautas de consumo, e induce la demanda por compartirlos. Los adelantos científicos y técnicos en otras áreas, como la biotecnología, la robótica y los nuevos materiales aumentan las posibilidades de subsistencia y bienestar para la humanidad, aunque crean al mismo tiempo nuevos problemas ambientales y de recursos. Los países con niveles superiores de desarrollo científico-tecnológico alcanzan mayores grados de libertad en relación a su disponibilidad de recursos naturales, y se crean así ventajas dinámicas que compiten con las ventajas comparativas estáticas, derivadas exclusivamente de la tenencia de los recursos básicos.

La tendencia a la regionalización, la estructuración de grandes bloques de países con algún tipo de vinculación económica especial entre ellos —sea monetaria, comercial, productiva— se intensifica en los últimos años con nuevas iniciativas o la consolidación de otras existentes: la citada unificación de la Comunidad Económica Europea para 1992, el Acuerdo de Libre Comercio

entre Canadá y Estados Unidos (1989), las negociaciones que desde 1990 realizan los países europeos de la EFTA (European Free Trade Association) para integrarse a la Comunidad, y otras. Esto se ha venido traduciendo en el crecimiento del comercio entre las grandes regiones, y a la vez, en el aumento del intercambio dentro de las mismas.

Este complejo proceso de "globalización/regionalización" está en pleno desarrollo y transformación. No es sencillo predecir su evolución. Mientras que crecientemente se defienden las ventajas de la liberalización del comercio internacional, el fortalecimiento de los bloques implica estrategias regionales diferenciadas. En cierta medida, parecieran tendencias contradictorias. Pero en el contexto dominante, la evolución de estos bloques está fuertemente interrelacionada. Por eso al mismo tiempo sus países líderes están tratando de armonizar políticas económicas y financieras, para evitar oscilaciones bruscas de los mercados reales o financieros. Aún con las dificultades conocidas, las negociaciones en torno al GATT son una muestra de la necesidad de liberalización del comercio y unificación de reglas de juego.

Estas notas dominantes del contexto mundial en el futuro cercano, presentan algunas tendencias alentadoras y otras preocupantes para Argentina. Por una parte, el afianzamiento de las economías europeas occidentales, la enorme ampliación de mercado que significará la apertura de Europa Oriental y la expansión del comercio en general, incentivará la demanda de todo tipo de bienes. Por otra, el país enfrenta las restricciones del deterioro de su infraestructura económica y social en los últimos años, de su relativo atraso tecnológico y de las grandes distancias a los que serán los principales centros de consumo. En consecuencia, es necesario analizar las implicancias de este contexto para diseñar las estrategias más convenientes. Estas pasan por el eje de la apertura, la integración regional y el desarrollo científico y tecnológico.

Una economía mundializada, con creciente fluidez en los movimientos comerciales y en las transacciones financieras, por la eliminación de trabas entre países y por la inmediatez de las comunicaciones, transmite rápidamente sus oscilaciones a la economía local. Hoy no es posible imaginar una política económica nacional que no tenga en cuenta esas fuertes y permanentes influencias, o que trate de contrarrestar las tendencias generalizadas. Esto impone que los caminos de desarrollo nacionales necesariamente pasen por una integración a la economía mundial. Y particularmente para Argentina, dada su configuración natural y social, y su experiencia económica reciente, por una definida estrategia exportadora.



Los acontecimientos políticos y económicos en el mundo en los últimos años permiten esperar una gran reactivación del comercio internacional. La transformación de las economías de Europa Oriental permitirá un crecimiento de sus ingresos, su nivel de vida, y la apertura a mejores bienes, tanto de origen agropecuario como industrial. La demanda potencial de estos países por bienes de consumo es enorme. La consolidación de la Comunidad Económica Europea también generalizará pautas de consumo y estimulará el crecimiento de sus miembros comparativamente menos desarrollados. Pero también es cierto que la mayor parte de los países están basando su crecimiento futuro en estrategias exportadoras, y la dimensión económica de estos bloques del "Norte" no requiere necesariamente de la participación de los países latinoamericanos. Para entrar a estos enormes mercados habrá que ser muy competitivo, tanto en costos de producción como de comercialización y transporte.

Este panorama de la estructura política y económica mundial impone, en consecuencia, la necesidad de fortalecer la capacidad de negociación. Esto puede lograrse, por una parte, por adecuadas acciones diplomáticas, pero fundamentalmente, en los hechos, por la fuerza de la integración con los países vecinos que permita negociar con el peso de mayores volúmenes y con posiciones concertadas.

La integración regional y la convicción de un destino común para los países de América del Sur estaba ya en las utopías de los luchadores por la independencia de los países americanos, aunque los intentos concretos comenzaron con la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) y la ALADI (Asociación Latinoamericana de Integración). Pero hoy la integración subregional, y luego regional, es una necesidad imperiosa, por varios motivos: ampliar el mercado interno, fortalecer la posición en los foros multilaterales y aumentar la capacidad de negociación en los mercados extraregionales sobre bases comunes de exportación. En este sentido, el Pacto de Integración Argentino-Brasileño de 1986, con los sucesivos Protocolos, y la reciente firma del Tratado de Asunción, que crea el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, son un hecho político de enorme significación cuyas consecuencias económicas ya comienzan a producirse.

El análisis de la dinámica actual de la economía internacional conduce a definir un concepto central —lo que se denomina un "paradigma"— para el desarrollo futuro: la competitividad en los mercados externos. Y la competitividad es la resultante de dos fuerzas: los recursos naturales y el desarrollo científico y técnico. La aceleración de este último en las décadas recientes

amenaza con reducir crecientemente las ventajas que derivan exclusivamente de los recursos naturales. Los países desarrollados aplican una enorme cantidad de recursos en investigación y desarrollo para incrementar su competitividad. Hoy no se duda que la inversión en ciencia y tecnología rinde frutos seguros. Adicionalmente, la generación de tecnologías se privatiza cada vez más —en parte por sus características específicas, y en parte por los problemas de ajuste a nivel mundial y la disminución directa de la actividad del Estado—. Este mayor crecimiento del sector privado en la generación de tecnología se ha transformado en un factor de gran dinamismo, pero al mismo tiempo establece restricciones a la disponibilidad para otros países y usuarios, ya que se ampara en los mecanismos de protección de derechos de propiedad intelectual o industrial. Es necesario entonces una estrategia para garantizar la disponibilidad de dichas tecnologías, creando condiciones tanto para la generación local como para la absorción de las desarrolladas en el exterior.

Otro de los aspectos funcionales a la globalización de la economía es el creciente desarrollo e importancia de las empresas transnacionales (o multinacionales), dando lugar a la llamada "internacionalización del capital". Su escala económica y tecnológica supera los límites nacionales y les impulsa a perseguir la máxima desregulación y unificación de políticas y reglamentaciones en los distintos países. Estas empresas se caracterizan no sólo por su gran dimensión económica, sino por el grado de desarrollo y modernización de sus actividades de generación de tecnología y de comercialización internacional, lo cual les otorga ventajas comparativas con respecto a las empresas nacionales. Durante los años 80 el proceso de internacionalización de las grandes firmas se incrementó aceleradamente.

El manejo de la relación con las empresas multinacionales en este proceso de creciente integración en la economía mundial es de significativa importancia para las estrategias nacionales. Durante el período de industrialización sustitutiva de importaciones, el concepto de capital nacional era crítico. La presencia de capitales extranjeros era considerada negativamente, se ponían restricciones y condiciones a la inversión extranjera. Se privilegiaba el origen del capital a la eficiencia en la inversión. En la situación actual, el enfoque es diferente, por dos motivos principales. El primero, porque se considera que las ventajas comparativas de las empresas transnacionales en el comercio internacional y en el área tecnológica pueden ser utilizadas en favor de la estrategia exportadora del país; y el segundo, porque resulta evidente que en una economía mucho más integrada —aunque sea a niveles subregionales— y mucho menos regulada, la posibilidad de controlar a determinado tipo de

empresas pierde factibilidad y sentido. El desafío es cómo armonizar su evidente poder económico, su "know-how" tecnológico y comercial, con los objetivos de desarrollo nacionales.

### ***La definición del modelo de crecimiento***

La evaluación de la experiencia pasada, realizada brevemente en el punto anterior, muestra que, para recuperar su crecimiento, Argentina ya no puede basarse en su mercado interno, pequeño y empobrecido, sino que tiene que apuntar a mercados más grandes, como país individual y como integrante de una región. Las características de la economía internacional, globalizada, comunicada, altamente tecnificada, muestran que para hacerlo debe partir de aquellas actividades en que tiene competitividad, y aumentándola permanentemente.

Esto lleva a una primera definición sobre el modelo. Las actividades en que Argentina es eficiente sin discusión, tanto por la generosa dotación de sus recursos como por los niveles tecnológicos logrados en alguna de ellas, y con las que podrá integrarse a la economía mundial en las próximas décadas, son la explotación agrícola, pecuaria, pesquera, forestal y petrolera, y la elaboración de los productos derivados.

En el contexto actual externo e interno, la producción, industrialización y exportación de productos primarios serán ejes principales del desarrollo económico futuro. Esto implica que una parte sustancial de nuevos desarrollos industriales y nuevas inversiones se originarán en las demandas de insumos, bienes de capital y servicios de la explotación agropecuaria y de la agroindustria<sup>9</sup>. En adelante se hará referencia a este grupo productivo como "complejo agro-industria", definiéndolo como el conjunto de actividades primarias e industriales de insumos y elaboración<sup>10</sup>.

Esta propuesta no implica un deseo trasnochado de reeditar el modelo agroexportador de principios de siglo. Surge, en cambio, del intento de despo-

---

9 En adelante se concentrará la atención en el complejo derivado de agricultura y ganadería. Aún incluyendo a la pesca, productos forestales y petroleros dentro del modelo de crecimiento, merecen tratamientos específicos que salen de los alcances de este libro.

10 En esta definición, el término "complejo" se refiere a grupo de actividades, y no, como en una de sus acepciones habituales, a alguna forma particular de articulación agroindustrial (por ej. integración vertical). Por comodidad en la exposición, se utilizará el término "agroindustria" para referirse exclusivamente a las ramas industriales que elaboran productos agropecuarios.

jar al análisis de presupuestos ideológicos, que nos acompañaron por años y nos condujeron a la frustración. Podrá argumentarse que no eran las teorías las erróneas sino que fueron mal aplicadas, que hubo errores, incapacidad o corrupción. Pero esto no puede servir para explicar treinta años.

Hoy se puede aceptar que el armazón político y económico de las décadas del 40 y del 50 fue adecuado para el contexto de la guerra y la posguerra, tanto a nivel internacional como local. También es indispensable reconocer los beneficios claros de ese período: crecimiento industrial, desarrollo del mercado interno, mejor distribución del ingreso.

Pero sería imprudente —además de técnicamente incorrecto— pretender aplicar las mismas recetas a un contexto interno y externo totalmente diferente. Del mismo modo que tampoco es justificable proponer al complejo agroindustrial como un motor del crecimiento futuro basándose en que lo fue en el período de 1880 a 1940. Hoy el país y el mundo son otros, y las propuestas tienen que surgir del análisis cuidadoso de la realidad actual y de las tendencias previsibles.

Afirmar que la "integración a la economía mundial" parece el camino indicado en las actuales circunstancias, exige al mismo tiempo precaverse de una postura ingenua frente a esa "economía mundial". Implica seguir luchando por la eliminación de los factores que todavía generan condiciones para que la distancia entre los países desarrollados y en desarrollo se amplíe cada vez más: el problema de la deuda externa, el proteccionismo agrícola, la explotación abusiva de los recursos naturales.

Sostener que el complejo agro-industria puede ser motor fundamental del crecimiento no refleja, en ningún modo, una postura antiindustrialista. Por el contrario, el crecimiento basado solamente en los sectores primarios tiene un límite. El aumento en las divisas ingresadas por exportaciones tiene que ser demandado por una industria en desarrollo. Pero es indudable que en el nuevo contexto, la industria tendrá que redefinirse y orientarse en un marco de competencia internacional, que la conduzca también a articularse con los mercados mundiales. El modelo sustitutivo, basado en una protección indiscriminada de la industria, es inviable.<sup>11</sup>

---

11 El desarrollo de una política que protegiera en el futuro a algunas ramas seleccionadas —tal como hicieron, por ejemplo, países como Japón—, podría ser eventualmente una decisión de la sociedad a través del Parlamento. Pero no tendría lógica económica sustentarla en una extracción de recursos a las actividades que son competitivas internacionalmente.

Proponer al complejo agro-industria como eje de desarrollo parte de un criterio de sentido común, más amplio que cualquier discusión de escuelas económicas: maximizar el aprovechamiento de lo que se dispone hoy, en tanto se desarrollen otros sectores. La mayor parte de sus ramas están produciendo ya con niveles tecnológicos y costos competitivos internacionalmente. Pese a ello, tanto los productos primarios como manufacturas de origen agropecuario —con algunas importantes excepciones—, sólo están abasteciendo una muy pequeña parte del potencial de comercio mundial en estos productos, y este mercado está en permanente crecimiento<sup>12</sup>.

Hoy las ventajas competitivas de la producción primaria, permanentemente potenciadas por el investigación y desarrollo, tienen que ser la base para el desarrollo de una agroindustria exportadora. Mientras que los productos agropecuarios sin elaborar son "commodities" —productos estandarizados, no diferenciables— sujetos a mercados altamente competitivos y con prácticas proteccionistas, gran parte de los productos agroindustriales son diferenciados, susceptibles a la creación de marcas, a la diferenciación por envase y presentación, y por lo tanto son demandados por estratos de mayores ingresos. Aún la producción de frutas y hortalizas frescas para la exportación, implica un conjunto de actividades de poscosecha, enfriado y empaque que agrega valor y da características de proceso industrial a estas actividades.

Las ramas industriales vinculadas a la elaboración de productos agropecuarios han sido las más dinámicas de la última década, pero es fundamental resaltar que el mayor crecimiento provino de aquellas que se orientaron fuertemente a la exportación. Las que se destinan principalmente al mercado interno, aún cuando tienen un mayor peso relativo en el conjunto, han estado acotadas por el escaso crecimiento de la economía nacional. La transformación de la agroindustria hacia la exportación se constituirá en un importante factor de crecimiento interno, arrastrando consigo crecientes demandas de insumos y de empleo.

Aceptar que la producción agropecuaria y la agroindustria son un elemento central del modelo de desarrollo del futuro requiere, sin embargo, algo más que las fundamentaciones económicas. Necesita la convicción de la sociedad, de los políticos, de los trabajadores, los profesionales, los empresarios. Requiere el orgullo por las potencialidades del país y la comprensión de que esta actividad

---

12 El comercio mundial de "alimentos y bebidas" creció en el período 1980-89 a una tasa anual de 4,7%, superior al promedio de todo el comercio, y muy similar a la tasa de crecimiento de manufacturas, que fue del 4,9% (World Bank, 1991, pág. 18).

ofrece perspectivas de progreso personal. Eso conducirá a impulsar los desarrollos en educación, formación de recursos técnicos, crecimiento de servicios, avances en ciencia y tecnología, que son necesarios para concretar esa promesa.

En la sección siguiente se analizan cuáles son las posibilidades, requisitos y restricciones que enfrenta el modelo de desarrollo propuesto.

### **I.3. El rol del complejo agro-industria en el crecimiento económico. Posibilidades, requisitos, restricciones.**

¿Cuál es el sustento de la propuesta de convertir al agro y la agroindustria en uno de los ejes del crecimiento futuro? ¿Existen en la historia reciente argumentos que permitan confiar en que jugarán un papel dinámico en la economía? ¿Cómo se relacionan con el resto de los sectores?

Después de la experiencia vivida en las últimas décadas, y del juicio a que se han sometido los modelos de desarrollo, el autoexamen de la sociedad argentina la lleva a revalorizar en primera medida los recursos de los que dispone, para tratar de aprovecharlos en toda su potencialidad y constituirlos en la base firme de su desarrollo. Surge con evidencia la abundancia y variedad de los recursos naturales (agrarios y mineros), el elevado nivel de instrucción general y especializada de los recursos humanos, y la subutilización que de los mismos hace la sociedad.

Esta comprobación, inmediata a cualquier observador, es el argumento básico para proponer al complejo agro-industria, desarrollado a un elevado nivel tecnológico, como uno de los ejes principales del desarrollo económico futuro<sup>13</sup>. El concepto esencial del modelo de desarrollo es, pues, explotar las ventajas comparativas reveladas en el sector agropecuario y agroindustrial incrementándolas permanentemente a través del avance científico y técnico y la modernización de las actividades comerciales.

Las ventajas comparativas de los recursos agropecuarios están demostradas por la evidencia, ya que los productos nacionales están compitiendo en enorme desigualdad de condiciones, con los de países que subsidian fuertemente a sus agriculturas. La diferencia de costos de producción entre la agricultura

---

13 Recientes experiencias de desarrollo económico acelerado en los países del sudeste asiático muestran un similar esquema de razonamiento, en el aprovechamiento de sus recursos más abundantes —en ese caso, la mano de obra—, con un intenso desarrollo tecnológico.

argentina y la mayor parte de las de otros países, no será rápidamente igualada, a pesar de los avances científicos. Pero aún así, en el mundo actual en que las ventajas comparativas que surgen de los recursos naturales se ven crecientemente desafiadas por las ventajas competitivas creadas en base a la ciencia y tecnología, a los aumentos en la escala de producción y a los desarrollos comerciales, la articulación entre los sectores primario y la agroindustria, que es la que puede "crear" nuevas ventajas, es un dato esencial del modelo.

No sólo la abundancia de los recursos es argumento a favor. La diversidad de los mismos permite cubrir uno de los requisitos fundamentales para un desarrollo a largo plazo, cual es la diversificación de las exportaciones. La vulnerabilidad de una balanza comercial asentada en pocos productos quedó dramáticamente evidenciada con la crisis de precios de los granos en 1985-86. En ese momento, el 50% de las exportaciones argentinas provenían de granos y sus derivados, y su valor (por caída de precios y de saldo exportable) se redujo en 63% para los granos y un 32% para los aceites y subproductos entre los trienios 1983/85 y 1986/88. Aunque la canasta de exportaciones incluye, como principales rubros, a los granos, carnes, lanas, cueros, frutas, hortalizas y sus productos industriales derivados, en 1990 los granos, aceites y harinas eran todavía responsables del 39 % de las exportaciones totales. De manera que es indispensable balancear mejor y diversificar esta canasta, desarrollando productos que respondan a demandas más diferenciadas y menos sujetas a acontecimientos globales como los que afectan a los mercados de "commodities". Afortunadamente, los recursos naturales dan la base necesaria para esta diversificación.

Otra característica del sistema de producción argentino viene a complementarse con una tendencia relativamente reciente en los países de altos ingresos: la demanda de alimentos con bajo contenido de agroquímicos. Los productos agropecuarios argentinos —particularmente carnes, frutas y hortalizas— son obtenidos mayormente en tales condiciones.

La convicción sobre las posibilidades del complejo agro-industria en el crecimiento se apoya en las tendencias mundiales en materia de consumos y comercio que se han comentado en el capítulo anterior, y en características específicas del desarrollo del sector agropecuario y agroindustrial argentino en el largo plazo, que se analizan a continuación.

### ***El desempeño del sector agropecuario***

En las últimas décadas, el sector agropecuario ha mostrado dinamismo,

modernización tecnológica, creciente productividad de los recursos, inexistencia de rigideces estructurales en los mercados de factores, y efectos multiplicadores sobre el resto de la economía.

El dinamismo del agro en el largo plazo se evidencia en la tasa de crecimiento promedio del 1,74% anual acumulativo en su producto bruto <sup>14</sup> en el período 1970-1990, aumentando su participación en el Producto Bruto Interno del 13,6 % al 16,7 % entre ambos extremos (Cuadro N° 4).

La evolución del producto bruto agropecuario (PBA) ha sido notoriamente superior a la del resto de la economía en los últimos 20 años, pero particularmente en la última década. Así, en el período 1970-1990 la tasa anual de crecimiento del PBA cuadruplicó la del resto de la economía; pero en la década del 80, mientras el PBA crecía a una tasa aún mayor que en los 70, el producto no agropecuario caía al 1,4% anual. Esta dispar evolución es resultado, por una parte, de la crisis del modelo de industrialización sustitutiva y de otras circunstancias que afectaron la actividad general, que fueron analizadas anteriormente; pero por otra, deriva de algunas características de la dinámica sectorial que merecen ser consideradas en más detalle.

La conducta empresarial de los productores agropecuarios se ha evidenciado en dos respuestas principales: la movilidad en la asignación del recurso tierra a las actividades más rentables, y la introducción de cambio tecnológico en los rubros más importantes de la producción. El proceso de modernización tecnológica es precisamente el factor que no pudieron considerar aquellos analistas que, en las décadas del 50 y 60, sostenían que la total ocupación de las tierras de la región pampeana establecía un límite a la producción, y que la reasignación de tierras sólo sustituiría unos rubros por otros.

Debido a las innovaciones tecnológicas, la brecha en los rendimientos de granos existente en los años 50 en relación a los países más avanzados se redujo sustancialmente, y productos como la soja y el girasol argentinos, sin subsidios y con quitas en los precios, presentan rendimientos agrícolas e industriales similares a los de los principales países competidores que aplican políticas de protección. En otros granos, aún sin llegar a igualar los rendimientos, los niveles de eficiencia (costos medios) son suficientes para garantizar la ventaja comparativa que tiene el país en su producción.

---

14 El producto bruto agropecuario incluye, de acuerdo a la metodología del Banco Central de la República Argentina, los subsectores agrícola, pecuario, silvicultura, caza y pesca.



Esta evolución se produjo en el marco del modelo de industrialización sustitutiva que se describió en el capítulo anterior, en el cual una herramienta esencial fueron los gravámenes a la exportación de productos agropecuarios, que redujeron significativamente los precios recibidos por los productores. En este contexto macroeconómico que limitaba la rentabilidad potencial agropecuaria, el crecimiento sectorial, y particularmente de algunas producciones, se puede explicar por la adopción paralela de políticas tecnológicas que contribuyeron a la reducción de los costos medios de producción, y por la evolución de los mercados externos en distintos períodos, con situaciones diversas para los distintos grupos de productos (Cuadros N<sup>o</sup> 4 y 5).

El subsector de oleaginosas presenta la performance más significativa: entre 1970 y 1990 su producción se sextuplicó. El factor determinante de este proceso fue principalmente la política tecnológica iniciada ya en los años 60, que se basó en los siguientes instrumentos:

- creación del INTA y difusión de mejores técnicas de manejo agrícola;
- estímulo fiscal a la fabricación local de maquinaria agrícola, a través de subsidios impositivos y crediticios a fabricantes y demandantes;
- participación del Estado en la investigación genética, y estímulo a la participación privada a través de la institución del "pedigree cerrado", de la ley de protección de los derechos de la obtención de variedades (ley de semillas), y de la transferencia de los resultados de la investigación pública;
- armonización de esfuerzos del sector público y privado para el desarrollo del cultivo de soja;
- estímulo a la difusión de nuevos plaguicidas y fertilizantes.

Otros factores facilitaron la difusión del cambio tecnológico y el incremento de la producción de granos. El comportamiento de los mercados internacionales en la década del 70, y particularmente la creciente demanda de derivados de soja y el aumento de sus precios, presentaron la oportunidad de colocar los excedentes argentinos. La condición de "commodity" de los granos, la previa inserción de Argentina en mercados mundiales de gran tamaño, su sistema de comercialización considerablemente desarrollado y, hasta 1985, el efecto favorable de las políticas de Estados Unidos —que elevaban el "piso" de precios en el mercado internacional, estimularon la expansión de la producción de granos y la incorporación de tecnología. Otras políticas sectoriales, vinculadas con cambios en la movilización de las cosechas, facilitaron este crecimiento de la producción (créditos para construcción de silos, crecimiento del parque automotor y de la red vial, autorización para la operación de puertos fluviales privados, Resolución 1825/77 de la JNG).

La producción pecuaria muestra una evolución más accidentada. Las carnes vacunas caracterizaron a Argentina en los mercados mundiales hasta 1960, en que aún participaba con un 30% de las exportaciones mundiales. El sector se mantuvo en expansión hasta 1977-78. En ese momento comienza a evidenciarse el impacto de las políticas proteccionistas de la Comunidad Económica Europea, cayendo violentamente los precios internacionales de la carne vacuna. Esta situación, unida a una rentabilidad creciente en la producción de granos, determinó la fuerte reducción de las existencias nacionales, estancamiento en la productividad, y caída de producción y exportaciones, lo que hizo que en 1985 Argentina sólo abasteciera el 6% del comercio mundial. Sujeto así en gran medida a los avatares del mercado interno (que absorbe del 75 al 80% de la producción), el subsector vacunos redujo su participación en el PBA del 32% en 1970 al 24% en 1990. Si bien en los últimos años se experimentó un repunte en las exportaciones por mejores precios internacionales, y se produjeron aumentos en la productividad de la invernada, la actividad pecuaria vacuna se encuentra en una situación de estabilidad, determinada básicamente por las limitaciones en el comercio internacional (excedentes en la Comunidad Económica Europea, cuotas de importación de los principales países desarrollados, barreras sanitarias).

Dentro de los rubros pecuarios dos ramas, lechería y granja (aves) tuvieron un crecimiento destacable y aumentaron su participación, en contraste con la reducción de vacunos, equinos, porcinos, ovinos y lanas. La lechería tuvo un período de auge en producción y exportaciones entre 1985 y 1989, aunque en 1990 y 1991 se retrajo como consecuencia de la caída en la demanda interna, el recrudescimiento del proteccionismo de la CEE y prácticas de dumper en los mercados internacionales.

Las producciones de las regiones no pampeanas —frutas, hortalizas, y cultivos destinados a la industria: algodón, azúcar, tabaco, vid, té, yerba mate— mostraron también dinamismo durante el período 1970-1990, con un crecimiento inferior al de los granos, pero similar al del promedio del sector agropecuario. De todos modos, el mayor crecimiento relativo de la producción de granos disminuyó el peso de aquéllas en el subtotal agrícola. Estas actividades atravesaron un período de auge cuando, en el período de industrialización del país, se produjo una importante migración rural-urbana, creció la capacidad de consumo de los sectores asalariados y aumentaron las necesidades de abastecimiento a las ciudades. Pero una vez satisfechas dichas necesidades, estos cultivos entraron en una dinámica cíclica de sobreproducción y escasez derivada de la falta de salida exportadora. En la década del 60,

la opinión dominante no otorgaba a estos rubros expectativas demasiado favorables de crecimiento. La existencia de un gran sector minifundista en muchas de esas actividades, era considerada como una limitante grave para la capitalización e introducción de innovaciones tecnológicas.

Sin embargo, durante los últimos 20 años, se produjeron muchos cambios importantes. El algodón aumentó notablemente sus rendimientos, en base a la mecanización y adopción de semillas mejoradas. En algodón y arroz las innovaciones genéticas permitieron incorporar nuevas variedades que responden a requisitos de los mercados externos. En caña de azúcar, se generalizó la mecanización de la cosecha, el uso de herbicidas y se dieron procesos de integración agroindustrial y transformación en los mecanismos de comercialización. En tabaco, en virtud del mecanismo del Fondo Especial del Tabaco, se introdujeron innovaciones tecnológicas, creció la producción y las exportaciones, y se fortaleció la posición de los productores agrupados en cooperativas. En algunas regiones, el monocultivo dejó paso a nuevos productos (por ejemplo, el azúcar fue sustituido por citrus y soja, o el tabaco por hortalizas). Ciertamente muchos de estos cambios fueron realizados por grandes empresas, con adecuada dotación de capital, aunque innovaciones como las semillas mejoradas o sustituciones de cultivos fueron adoptadas también por pequeños productores. El porcentaje industrializado en las exportaciones de algodón, lanas y frutas creció considerablemente en el período.

También en algunas hortalizas se incrementaron los rendimientos, en base a genética e innovaciones en manejo (cultivo bajo cubierta, riego). En los últimos años hay una notoria transformación en el sector frutihortícola, tanto en frutas tradicionales como nuevos emprendimientos (frutas pequeñas, espárragos, champignons) destinados a exportación, en los que se aplican nuevas tecnologías de producción y conservación.

La incorporación del cambio tecnológico y las modalidades específicas del mismo, permitieron que los indicadores de productividad de los factores de producción (relaciones producto/tierra, producto/capital, producto/mano de obra) para el sector agropecuario crecieran a lo largo del período 1950-1984, en tanto en la industria la relación producto/capital disminuyó en el mismo período, y la relación producto/mano de obra aumentó, pero en menor medida que la agropecuaria (Cuadro N° 6).

El otro factor de gran importancia que permitió el dinamismo de la producción agropecuaria fue la flexibilidad que se desarrolló en las últimas décadas en la utilización de los factores de la producción, particularmente en

la región pampeana, productora del 90% de los granos y el 75% de la carne vacuna. Culminado el largo proceso de modificación del antiguo régimen de arrendamientos—con sus etapas de congelamiento, planes de transformación, colonización, etc.— el régimen de tenencia de la tierra no presenta rigideces que obstaculicen la expansión de la producción. Por el contrario, durante el período de fuerte expansión de la producción de granos, se consolidaron una diversidad de formas organizativas de la producción (arrendamientos a porcentaje, contratistas, combinaciones varias de los aportes de tierra, de mano de obra, de maquinaria y capital en insumos) que facilitan la movilidad de los recursos y han incrementado la elasticidad de respuesta frente a la rentabilidad esperada.

En las producciones regionales, en lo que respecta a tenencia de la tierra, hay una presencia significativa de pequeños productores, muchos de ellos en condiciones de minifundio (insuficiente cantidad de tierra y/o capital), eventualmente tenencia precaria de la tierra y pobreza. Se estima que el número de estas explotaciones en todo el país, se aproxima a las 180.000, abarcando una población cercana al millón de personas.

La persistencia de las difíciles condiciones de vida de estos grupos poblacionales convalida la existencia de un serio problema de equidad en la sociedad argentina, que ha quedado desdibujado por el deterioro de las condiciones de las poblaciones urbanas de bajos recursos, aún más numerosas. Sin embargo, desde el punto de vista del desarrollo agropecuario futuro, los minifundios no significan una traba estructural. Por el contrario, se ha comprobado que bajo programas adecuados y de bajo costo, es posible lograr adopción tecnológica, y organización para la producción y comercialización (Basco, 1990). La posibilidad de incrementar las producciones regionales para la exportación, con crecientes grados de preparación, empaque, elaboración y comercialización implicará una mayor intensidad en el uso de mano de obra que los "commodities" y podrá hacer de estas regiones polos de atracción de empleo.

La importancia de la actividad agropecuaria en la provisión de empleo puede analizarse a través de los Censos de Población <sup>15</sup>. En el Cuadro N° 7 se puede observar la población rural y la población ocupada en la actividad agropecuaria a lo largo del período 1947-1980. Se aprecia la importancia del proceso de migración rural-urbana en la época de industrialización, el cual, con

---

15 La elaboración de este tipo de datos en el Censo Nacional de Población de 1991 recién estará concluida durante el año 1992, lo que lamentablemente impide analizarlas en esta oportunidad.

reducida intensidad, continuó hasta 1980. Las provincias de Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe tenían en 1980 sólo el 10% de su población en ciudades de menos de 2000 habitantes. Es importante sin embargo tener en cuenta que esta línea divisoria entre "rural" y "urbano" fijada por el Censo es exageradamente baja. De hecho, durante el período de auge de la producción de granos, se consolidaron pueblos y ciudades del interior de la región, lo cual implica un interesante proceso de integración entre áreas rurales y urbanas (o semiurbanas) y cierta desconcentración.

En cuanto a la población ocupada en actividades agropecuarias, ha disminuido en mayor medida que la población rural, alcanzando actualmente al medio millón de personas. Esto es apreciable particularmente en la región pampeana, y se relaciona directamente con el tipo de cambio tecnológico, la mecanización, y el aumento de productividad de la mano de obra. La difusión de la figura social del "contratista", sea contratista de labores o arrendatario a porcentaje, aumentó la eficiencia en la utilización de la mano de obra. Estas modalidades incrementaron el número de "cuentapropistas" y de utilización de mano de obra familiar en lugar de asalariada, mostrando la necesidad de flexibilización en las relaciones laborales y anticipándose así a una tendencia que hoy se presenta en otros sectores de la economía. (Obschatko, 1988).

La difusión de estas nuevas formas de organización de la producción hace innecesaria la permanencia en el campo, e induce al traslado de los propietarios y de las familias de los contratistas a los pueblos o ciudades. De hecho, en la región pampeana, la vida rural tradicional se va modificando en la búsqueda de mayores niveles de confort y acceso a bienes materiales y culturales.

El pronóstico de empleo para la región pampeana depende de la canasta de productos esperable para el futuro. Si se mantiene la especialización en granos y carnes con los patrones tecnológicos actuales es probable que la demanda adicional de empleo crezca escasamente, absorbiendo principalmente la población de ciudades y pueblos cercanos. Si, como es esperable, aumenta la diversificación de productos, como frutas y hortalizas, se generarían nuevas demandas de mano de obra.

La situación en relación al empleo presenta características distintas en las regiones no pampeanas, y con fuertes diferencias según la zona y tipo de actividad. No es posible, dada la extensión de este trabajo, profundizar en todas ellas. Importa reiterar que en el Noreste y Noroeste el fenómeno de los pequeños productores y asalariados es muy significativo. Se encuentran en la mayoría de las actividades típicas de la zona: tabaco, algodón, hortalizas, caña

de azúcar. Ello implica una alta disponibilidad de mano de obra, y un bajo índice de ocupación y de ingresos. Debido a la interrupción del crecimiento en los sectores industrial y de servicios, en la última década la migración hacia las ciudades ha dejado de ser una alternativa de empleo. Sin embargo, hay situaciones diferenciales, que merecerían un análisis más profundo. Por ejemplo, los procesos de mecanización y reemplazo del control de malezas mecánico por químico en caña de azúcar y algodón disminuyeron los requerimientos de mano de obra. Sin embargo, la expansión de la producción de algodón en los últimos años ha provocado, paradójicamente, migración temporal de las ciudades para levantar las cosechas (labor aún no mecanizada). La expansión de cultivos de oleaginosos en el noroeste implicó nuevas fuentes de empleo para desmonte e implantación. Pero tarde o temprano, la mecanización en estas regiones terminará por generalizarse, en especial si se consolidan los procesos de apertura económica y reducción de costo de maquinaria. En consecuencia, las expectativas de absorción de la población local están estrechamente vinculadas al desarrollo de etapas agroindustriales vinculadas a los productos de estas regiones.

### ***La agroindustria***

Para comprender la potencialidad del complejo agroindustrial como factor de crecimiento es esencial dedicar cierta atención al análisis de la dimensión, estructura, tendencias de crecimiento, orientación de la producción y demanda de empleo e insumos de la agroindustria.

La agroindustria es un término amplio que abarca diversas ramas industriales, según como se la considere, ya que no existe una delimitación estricta. La interpretación más común incluye las ramas manufactureras que procesan productos de origen agropecuario, desde la producción de alimentos hasta la de textiles o papel, en las cuales el peso relativo de la materia prima es muy diferente. En un sentido amplio, se suele considerar también dentro de la agroindustria a aquellas ramas que proveen insumos para el agro y cuya evolución está estrechamente ligada a la del sector. Así, la industria de maquinaria agrícola —que pertenece a la rama metalmecánica— o la de plaguicidas y fertilizantes —químicas— son a menudo denominadas "agroindustrias". Con esta acepción amplia se intenta abarcar los efectos multiplicadores, hacia adelante y hacia atrás, de la producción agropecuaria.

Más que una discusión sobre los límites de esta categoría, es importante resaltar la esencia económica de la agroindustria: un conjunto de ramas

industriales que se desarrollan en el país porque hay una concentración de oferta de las materias primas que utilizan o de demanda para sus productos, debido a condiciones de costos de producción y transporte favorables.

La agroindustria, tanto de elaboración como de insumos, tiene antigua data en la Argentina. Comenzando por los saladeros y las industrias de alimentos desde el siglo pasado, luego los molinos, los frigoríficos y los textiles, hasta la fabricación de la primera cosechadora automotriz en la década del 30, paulatinamente se fueron incorporando nuevas ramas que no sólo cubren todo el espectro del consumo interno, sino que aportan significativamente a las exportaciones.

Si, optando por la acepción más limitada, se considera a la agroindustria como el conjunto de las cuatro primeras divisiones de la clasificación CIU (alimentos, bebidas y tabaco -textiles y cuero- madera y muebles- papel, imprenta, editoriales-), su importancia queda reflejada en su aporte al producto bruto manufacturero, que fue del 46% en el trienio 1986-1988, con un valor de producción de 21.000 millones de dólares <sup>16</sup>.

En este conjunto agroindustrial, el peso relativo de las cuatro ramas sobre el valor de la producción, en dicho período, fue el siguiente:

- alimentos, bebidas y tabaco, 62,4%
- textiles y cuero, 22,0%
- madera y muebles, 3,2%
- papel, imprenta, editoriales, 12,5%.

Dentro del grupo "alimentos, bebidas y tabaco", la participación es de 79% para alimentos, 12% para bebidas y 9% para tabaco. En el subgrupo alimentos, las ramas de mayor peso son la frigorífica (27 % del valor de producción), molinera y panadera (19%), aceitera (15%) y lácteos (13%).

En el grupo textiles y cuero, la importancia relativa es de 81% para textiles y 19% para cuero y derivados. En madera y muebles, el 60% corresponde a madera y el 40% a muebles. En el grupo "papelero" el 54% corresponde a pulpa, papel y envases de papel y cartón, y el 46% a imprentas y editoriales.

Mirando este conjunto agroindustrial desde el punto de vista del origen regional de las materias básicas se aprecia que las ramas que procesan materia prima proveniente principalmente de la región pampeana (aceitera, frigorí-

---

16 Los datos de esta sección han sido elaborados en base a estadísticas del Banco Central de la República Argentina y de la Secretaría de Industria y Comercio

fica, lácteos, molinería, cueros y alimentos para animales), representan el 43% de la agroindustria. El resto (frutas y hortalizas, tabaco, yerba mate, azúcar, textiles, papel) proviene de las "economías regionales". Estas cifras muestran que la participación relativa de los productos de estas regiones no pampeanas en la agroindustria es más que proporcional a su peso en la producción agropecuaria, y evidencian la estrecha relación que hay entre la evolución de la agroindustria y de los sectores primarios de esas regiones.

El conjunto agroindustrial ha mostrado una tasa de crecimiento superior a la del resto de la industria. Entre 1980 y 1988, mientras que el valor de la producción de las cuatro divisiones "de origen agropecuario" aumentó en 4,4%, el resto de las divisiones disminuyó en un 14,0%.

La evolución interna de la agroindustria no es homogénea. Así, las divisiones "alimentos, bebidas y tabaco" y "papel, imprentas y editoriales" crecieron durante el período, mientras que "textiles y cuero" y "madera" disminuyeron el valor de su producción. En las dos divisiones que presentan crecimiento, se destacan las ramas de industria aceitera y papelera. Particularmente, la industria aceitera por el acelerado desarrollo desde fines de la década del 70, con un crecimiento notoriamente superior al resto de las ramas, que alcanzó al 153% entre 1980 y 1988. La industria de papel, a su vez, creció un 36% en igual período. En ambos casos el crecimiento fue provocado por mejores condiciones de rentabilidad. Por una parte, la existencia de demandas insatisfechas (internas o externas); por otra, las políticas de protección: en aceites, el diferencial en los derechos de exportación; en papel, el régimen de promoción industrial. A su vez estos factores, al aumentar los beneficios potenciales, estimularon la modernización tecnológica en dichas ramas.

Una de las características más notorias de la agroindustria es que su vinculación con el mercado externo es superior al resto de las ramas industriales. Si se considera el trienio 1986-1988 se encuentra que la relación entre el valor de exportaciones y valor de producción de las ramas manufactureras de origen agropecuario (MOA) es del 15%, en tanto el de las manufacturas de origen industrial (MOI) es de 8%.

Las MOA son el grupo de mayor importancia en la exportación, con el 41% del total en el período 1988/1990. seguido por las MOI (33%) y luego por las exportaciones de productos primarios. Entre los trienios 1976-1978 y 1988-1990 la participación relativa de las manufacturas MOA en el total de exportaciones creció del 38% al 41%, en tanto la de los productos primarios sin elaborar pasó de 41% a 26% (Cuadro 8).



Esta orientación exportadora varía, sin embargo, según las ramas, ya que la aceitera es la más importante en exportaciones (55% de las MOA en el trienio 1988-1990) y a la vez la que exporta mayor proporción de su producción (64% de coeficiente de exportación <sup>17</sup> en el promedio 1980-1986). La industria frigorífica sigue en importancia en cuanto al valor de exportaciones (18% de las MOA en 1988-1990), pero exporta una parte reducida de su producción (11% en 1980-86). La tercera en importancia es cueros, que aportó el 10% de las MOA en 1988-1990, y exportó el 65% de su producción en el promedio 1980-86.

Las industrias que siguen en el ordenamiento por coeficiente de exportación son la elaboración de frutas y hortalizas, y de pescado (25 a 30% del valor de producción). El resto presenta porcentajes inferiores al 20%, y en su mayoría inferiores al 10%.

No escapa a la observación la evidente relación entre la orientación exportadora de la industria aceitera y su acelerado crecimiento en la última década, aún enfrentando un mercado con prácticas proteccionistas. Este desarrollo muestra un sendero para el resto de la agroindustria, la cual, si se limita al mercado interno, enfrenta un horizonte de expansión muy limitado. Para cada rama industrial es necesario entonces reproducir la ecuación que dio base al desarrollo aceitero: mercados internacionales en expansión, cambio tecnológico en la industria, respuesta del sector primario a la mayor demanda de materia prima (incluyendo también el cambio tecnológico). Hoy las políticas de protección industrial no son viables, pero deben ser reemplazadas por reglas de juego estables y por otras políticas de facilitación, que se comentarán en el capítulo siguiente.

Con la notoria excepción de los aceites, el bajo coeficiente de exportación de la agroindustria en general, es un indicador de las enormes posibilidades inexploradas que tiene la exportación de productos agroindustriales para la Argentina. Por la estructura regional de provisión de materia prima, el aumento de las exportaciones agroindustriales traerá no sólo crecimiento de la industria, sino expansión de la agricultura y ganadería de las regiones pampeanas.

El valor agregado por la agroindustria es en promedio de 37% del valor de la producción, ligeramente inferior al promedio de la industria manufacturera

---

<sup>17</sup> El coeficiente de exportación es la relación entre valor de exportaciones y valor de producción. Los valores han sido tomados de ASPIAZU (1988). Estos están disponibles sólo hasta 1986, motivo por el cual no se citan para un trienio comparable con los datos de MOA.

en conjunto, que oscila en el 41%. Estas cifras desmienten una idea generalizada, acerca de que la agroindustria agrega poco valor. Por el contrario, está casi al mismo nivel del promedio de la industria, y su expansión provoca efectos multiplicadores importantes. Aún así, el énfasis en lograr una mayor orientación exportadora de la agroindustria permitirá incrementar el porcentaje de valor agregado. En efecto, mientras que la dieta de la población argentina se basa principalmente en alimentos frescos, los mercados externos hoy están demandando comidas semipreparadas o alimentos frescos pero con nuevos requisitos de conservación, empaque y presentación.

La participación de la agroindustria en el empleo de la industria manufacturera era del 53% en 1985 (último dato censal), con 735.000 personas ocupadas. Si se relaciona este porcentaje con la participación de la agroindustria en el total de producción manufacturera (46%) se puede calificar a este subsector como un subconjunto mano de obra intensivo. En cambio, tiene una menor tasa de capital por hombre ocupado que el promedio de la industria, y es por lo tanto menos demandante de capital que el resto de las ramas industriales.

En consonancia con la evolución de la producción, las ramas de alimentos, bebidas y papel fueron las que mantuvieron más altos los niveles de empleo. Así, considerando base 1970=100, los índices de empleo en 1989 para dichas ramas eran 82%, 104% y 109%, respectivamente, mientras que para el total de la industria era de 66% (Ministerio de Trabajo, 1991).

Otro factor que aumenta las posibilidades del complejo agroindustria para el crecimiento es su elevado grado de independencia en el abastecimiento de insumos. La disponibilidad nacional de todas las materias primas y de los combustibles necesarios, hace que el porcentaje de insumos importados utilizado por la agroindustria sea muy reducido. El crecimiento de la oferta primaria es un dato de importancia para el desarrollo industrial, tal como ha ocurrido con la industria aceitera, del papel o de la cerveza en los últimos años. El bajo requerimiento de maquinaria e insumos importados se da también en la producción agropecuaria primaria y muestra así el alto grado de independencia que puede alcanzar el complejo agroindustrial en la Argentina (Aspiazu, 1988).

En cuanto a la industria de insumos y bienes de capital para el agro, aunque no pueda considerarse una agro-industria, forma parte, sin ninguna duda, del complejo agro-industrial, en tanto la interdependencia mutua es muy fuerte, por el peso de los insumos en los gastos de producción. Así, los factores que

afectan la actividad agropecuaria se transmiten rápidamente al nivel de actividad de la industria de insumos y maquinaria agrícola. Estas ramas industriales abastecen prácticamente todas las necesidades de la producción agropecuaria.

Este subconjunto industrial (semillas, plaguicidas, fertilizantes y maquinaria agrícola) ha mostrado un significativo crecimiento en las tres últimas décadas, acompañando la expansión de la producción y los procesos de cambio tecnológico, particularmente en el área de los granos.

Como consecuencia, el coeficiente de maquinaria e insumos importados es muy bajo, concentrándose principalmente en agroquímicos. Como ejemplo, en el caso de granos, se puede estimar la inversión promedio en maquinaria e insumos en unos 1.500 millones de dólares anuales, de los cuales un 10% tiene origen importado, representando un 4% del valor de la producción.

### ***El sector primario y la agroindustria en las exportaciones***

El complejo agro-industria será motor del crecimiento si se fortalece significativamente su orientación exportadora.

Esta afirmación se fundamenta en el análisis de su desempeño, de las perspectivas de los mercados internacionales, de la potencialidad de la agroindustria argentina de responder a las mismas y de la posibilidad de desarrollar políticas adecuadas.

La experiencia reciente muestra que la producción agropecuaria y las manufacturas de origen agropecuario siguen representando la principal fuente de ingresos externos. En el trienio 1976/78 estos rubros aportaron el 79% de las exportaciones totales, y en 1988/90 el 67%. Es importante apreciar el crecimiento de las manufacturas agropecuarias, cuyo valor aumenta un 109% entre los dos trienios considerados, en tanto el valor de las exportaciones primarias sólo lo hace en 22% (Cuadro N° 8).

Si se reagrupan estas cifras de exportaciones por subsector y producto de origen (Cuadro N° 9) se observa que, en el trienio 1988/90, la rama que realiza el mayor aporte es la de oleaginosos, siguiéndole en importancia cereales, carne vacuna, frutas y hortalizas, pieles y cueros, pesca.

Aún en el marco de política macroeconómica que estableció gravámenes a la exportación por varias décadas, es rescatable que este esquema habitual-

mente mantuvo el estímulo a las exportaciones de mayor agregado, a través de menores retenciones relativas —y en algunos años y productos, también reintegros—. La evolución de la composición de las exportaciones revela el impacto favorable de estas políticas. En granos, el crecimiento relativo de los aceites y subproductos en relación a las exportaciones directas es sustantivo, al punto que la industria aceitera se ha transformado en la más dinámica del sector manufacturero en su conjunto. En carne vacuna, la exportación de manufacturas (cocidas y enlatadas) aumentó su participación en desmedro de las meramente enfriadas y congeladas. En lechería creció la participación de quesos y leche en polvo. En lanas, disminuyó el porcentaje exportado de lana sucia y subió el de tops. En algodón, se redujo la participación de la fibra y aumentó sustancialmente la de hilados y tejidos. En frutas y hortalizas, ha aumentado la participación relativa de los jugos de frutas y de diversos procesados (pasta de tomates, conservas).

Estas son evidencias de que la agroindustria argentina ya ha avanzado en el camino correcto hacia la diversificación y el aumento del valor agregado. Esta orientación es coincidente con las oportunidades que ofrecen los mercados internacionales, en los cuales paralelamente a la fuerte vigencia de las prácticas proteccionistas y depresoras de precios en los productos sin elaborar, el volumen del comercio se expande y se desarrollan demandas cada vez más diferenciadas de productos alimenticios elaborados o frescos con altos estándares de calidad. La exportación de productos de alto valor permite acceder a mercados menos protegidos, más diversificados y estables. Internamente, implica un mayor número de eslabonamientos en demanda de insumos, empleo, tecnología, servicios.

Sin embargo, el avance nacional en este sendero es sólo incipiente en relación a las perspectivas. Por una parte, la participación argentina en el comercio internacional de manufacturas agropecuarias es bajísima. En una estimación realizada para 1985 se señalaba que Argentina participaba en promedio con un 2% de las importaciones de productos agropecuarios y agroindustriales de los países con economía de mercado. Si bien esta participación llegaba, ese año, al 17% en aceites vegetales, 10% en cereales y oleaginosas, 5% en carnes y 7% en cueros curtidos, era del 0,8% para el promedio del subgrupo "alimentos procesados", 2,1% en "materias primas agropecuarias procesadas", y 0,06% en "manufacturas agropecuarias no alimenticias" (SECYT, 1988). Este mismo informe detectó, en base a estudios de mercado internacional, ocho grupos de productos que tendrían amplias posibilidades de expandir sus exportaciones, bajo condiciones adecuadas: oleagino-

sas y derivados; cuero y sus manufacturas; frutas y verduras frescas e industrializadas; algodón y lana y sus manufacturas; pescado; celulosa, papel y otros productos de madera.

Para responder a este desafío se requieren desarrollos internos en los siguientes aspectos: a) articulación entre el sector primario y las industrias elaboradoras a fin de proveer una oferta continua y estable que responda a las demandas de calidad; b) desarrollo de prácticas comerciales adecuadas a las características de estos nuevos mercados; c) mayor calidad y eficiencia de los servicios públicos vinculados a estas actividades (sanidad, calidad, embarque, trámites de exportación). Se volverá sobre estos puntos en el capítulo sobre el rol del Estado.

### ***Requisitos de un modelo de desarrollo agroindustrial***

Para transformarse en uno de los pilares del crecimiento económico nacional, el desarrollo agro-industrial tendrá que cumplir, dentro de sus especificidades sectoriales, cuatro condiciones fundamentales: integración, elevado nivel tecnológico, sostenibilidad y equidad.

La integración debe producirse en varias dimensiones: entre el sector primario y la industria, a través de crecientes articulaciones productivas; entre las distintas regiones nacionales, de manera de lograr un desarrollo equilibrado; y con los países vecinos del Cono Sur, buscando la ampliación de los mercados, la complementación de los sistemas económicos nacionales y la potenciación de la capacidad negociadora.

Un alto nivel tecnológico es un requisito obvio en un modelo que se basa en la competitividad, y que se inserta en un mundo en el que las ventajas comparativas ya no son estáticas sino dinámicas, modificadas permanentemente por la investigación y el desarrollo de tecnología. Por otra parte, el desarrollo científico y tecnológico permite también ampliar el espectro exportador a los servicios (plantas agroindustriales, patentes, tecnologías específicas, asesoramientos, etc.).

El modelo debe ser "sostenible". Hace ya varios años que los organismos de investigación y cooperación internacional, y los científicos de distintas disciplinas, han acuñado este nuevo término que resume en una palabra, la preocupación por el futuro de la humanidad, incluyendo tanto la preservación del ambiente como de los recursos productivos —suelos, agua, aire, vida vegetal y animal—. El concepto de sostenibilidad ha sido asimilado al de

equidad entre el uso presente y futuro de los recursos naturales. Si se está proponiendo para el país un crecimiento basado en la explotación de los recursos naturales, la sostenibilidad del modelo de desarrollo es una condición no soslayable, sobre la cual hay un creciente consenso en el país, pero que requiere la puesta en marcha de políticas específicas.

Finalmente, aún dentro de los límites sectoriales, el modelo debe ser equitativo, ampliando la base social y regional de la producción, y buscando las formas por las cuales todos los grupos sociales puedan integrarse, en forma competitiva y no asistencial, a las metas de desarrollo.

### ***Restricciones que enfrenta un modelo de desarrollo agroindustrial***

Las opiniones contrarias a la adopción de un modelo que tenga como uno de sus ejes el desarrollo de la agroindustria exportadora, centran sus objeciones en dos riesgos reales que se enfrentan en el momento actual: la caída de los términos de intercambio para los productos primarios, y el deterioro y agotamiento de los recursos naturales.

En relación a la caída de los términos de intercambio, es necesario revisar brevemente los factores que, en materia de productos agrícolas, determinaron este proceso. El cambio tecnológico en materia de genética agrícola y de insumos agroquímicos que se expandió por el mundo después de la posguerra, determinó el extraordinario aumento de la producción agropecuaria, incluyendo a países tradicionalmente importadores. Por otra parte, la Comunidad Económica Europea, con su programa de autoabastecimiento iniciado ya en esa época, logró a través de políticas fuertemente proteccionistas aumentos de producción que excedieron sus necesidades y se volcaron a los mercados internacionales. Estados Unidos siguió este proceso también estimulando la incorporación tecnológica a través de subsidios y sistemas de protección. La consecuencia de este conjunto de procesos fue la guerra comercial que se desató en los mercados de granos desde 1985 y que -interrumpida por la sequía de 1988- continúa hasta el presente.

En 1990, el monto de los subsidios agrícolas solamente en los países de la OECD alcanzaba a los 300.000 millones de dólares anuales. Estas políticas traen graves costos a los países en desarrollo. Ya en 1980 se estimaba que el monto de las exportaciones perdidas por estos países alcanzaba a 55.000 millones de dólares. Resalta la dimensión de esta cifra si se la compara con el flujo neto de recursos externos para los mismos países, que en 1980 era de 82.800 millones de dólares (World Bank, 1991, pág. 24 y 105). Durante la década

del 80 las prácticas proteccionistas continuaron creciendo, tanto en el monto de los subsidios a la agricultura y a las exportaciones, como en la cantidad de barreras no arancelarias (cuotas, restricciones sanitarias, Acuerdo Multifibra, etc). En cambio, el flujo neto de recursos había pasado a 51 y 63 mil millones de dólares en 1986 y 1989 respectivamente.

Para Argentina, los efectos de estas prácticas en el mercado internacional han significado un desplazamiento de los mercados mundiales. Su participación, como exportador neto, descendió del 2,6% al 2% de las exportaciones mundiales entre 1966 y 1990, lo que implica 2.400 millones de dólares anuales, alrededor del 24% de las exportaciones totales y un tercio del valor de las exportaciones de origen agropecuario (Stancanelli, 1991). De acuerdo a otra estimación, la reducción de los subsidios podría provocar un aumento del 17% en el valor de las exportaciones argentinas (World Bank, b, 1991).

Este proceso de caída en los precios de las exportaciones de productos agropecuarios ha sido utilizado como argumento para decir que las tendencias tecnológicas "trabajan en contra" de países como Argentina <sup>18</sup>.

Pero se olvida decir que la expansión de la oferta de estos productos —y la consecuente caída de sus precios— no debe atribuirse al impacto del cambio tecnológico, sino a que los países desarrollados lo han promovido sustentándolo en prácticas desleales en el comercio internacional y en una asignación interna de sus recursos que no sigue los criterios de eficiencia. También es necesario resaltar que el sector agropecuario argentino se incorporó a este proceso de cambio tecnológico a pesar de las políticas macroeconómicas que redujeron los precios de sus productos y aumentaron los de sus insumos, y que no contó con el apoyo de la política macroeconómica en el momento crítico de 1985/86. No se trata entonces de no poder competir tecnológicamente, sino de desnudar los efectos del proteccionismo.

---

18 Lester Thurow, decano de la Facultad de Economía del MIT (Massachusetts Institute of Technology), de EEUU, ha sostenido en una conferencia en Buenos Aires que "los problemas de países como la Argentina que descansan en exportaciones de materias primas y productos agrícolas, es que las tendencias básicas de la tecnología trabajan en su contra. La "revolución verde" en cereales ha hecho que países como China, la India, Pakistán y Bangla-Desh, que tradicionalmente no se autoalimentaban, hoy presentan excedentes alimentarios. Europa Occidental antes importaba comida, hoy la exporta al resto del mundo... Las tendencias en el largo plazo van hacia la caída de precios de las materias primas, y para los países que exportan materias primas y productos agrícolas se va a hacer cada vez más difícil ganarse la vida" (Diario Clarín, 1988).

Argentina enfrenta la paradoja que los mismos países desarrollados que tratan de convencer de los beneficios de los mercados libres para la asignación eficiente de los recursos, son los que, con sus políticas de protección e intervención en la producción y comercio agrícolas, alteran todas las señales de mercado y promueven una asignación ineficiente de los recursos a nivel mundial. El mensaje implícito que nos enviaron durante los años 80 fue el siguiente:

"Ustedes se han portado muy mal. Han desarrollado industrias sin ventajas comparativas, han intervenido los mercados, han distribuido anticipadamente los ingresos, han consumido gracias a nuestros préstamos. Así que, "pónganse en vereda", liberen sus mercados y compitan con aquéllo en que tienen las ventajas, y devuelvannos los préstamos. Ah, eso sí, casualmente en estos productos nosotros tendremos que intervenir un poquito los mercados porque necesitamos mantener nuestras exportaciones, cuidar a nuestro abastecimiento interno, a nuestros agricultores, mantener el equilibrio regional para que la gente no ateste las ciudades sin encontrar empleo, cuidar nuestros paisajes... Lamentamos muchísimo que estas decisiones internas nuestras les hagan bajar algo los precios de vuestros productos... Disculpen también si tenemos que subir las tasas de interés, es por nuestro deficit fiscal..."

El foco de la discusión se traslada así de una cuestión de teoría económica a otra de política, es decir, de las relaciones de poder económico y político entre países desarrollados y en desarrollo. La batalla por la liberalización del comercio mundial es irrenunciable y de hecho se está dando con intensidad en relación a los productos agrícolas y agroindustriales, en el marco de la Ronda Uruguay del GATT.

En 1991, dentro de la CEE se están formulando propuestas de modificación de su Política Agrícola Común (PAC), respondiendo a los reclamos por la inequidad entre sectores al interior de la misma Comunidad, y al impacto negativo que los subsidios están teniendo sobre el deterioro del suelo y la contaminación del medio ambiente. Las reformas que se están discutiendo consisten en reducir el nivel de protección llevando los precios a niveles más cercanos a los internacionales, estimulando una explotación más extensiva y transformando subsidios sobre los precios en subsidios de ingresos —es decir, que no estimulen el aumento de producción—.

Estos cambios, aunque no satisfagan plenamente los reclamos de los países afectados, muestran que la restricción del proteccionismo no es inamovible; por el contrario, está en camino cierto de disminución. Pero la acción conjunta para enfrentarla sigue siendo una prioridad, simplemente porque hay muy pocas



opciones de desarrollo, y porque un criterio mínimo de equidad internacional es permitir a cada país el aprovechamiento de sus ventajas comparativas.

Ubicándose en una perspectiva más amplia sobre el futuro mundial, no es utópico sostener que, en condiciones de paz y de mayor equidad internacional, las grandes masas subalimentadas del mundo pasarán paulatinamente de ser demandantes potenciales a demandantes reales de alimentos y de productos industriales de origen agropecuario.

Por otra parte, hay que tener en cuenta que el deterioro de los términos del intercambio en productos agropecuarios afecta, principalmente, a las "commodities", y en 1990, casi exclusivamente a los granos. Hay muchos otros productos agropecuarios frescos y elaborados que no experimentan ese proceso. En los países desarrollados se produce una modificación de hábitos de consumo con una mayor inclinación hacia productos naturales (frutas y hortalizas frescas, tejidos de lana y algodón), pero también hacia comidas con mayor grado de preparación (carnes preparadas, platos semilistos); en países con alto crecimiento, como los del sudeste asiático, se incrementan demandas de productos proteicos y en general alimentos más nutritivos. La creciente demanda por productos frescos se acompaña de requisitos de mayor calidad y presentación funcional; aumentan las exigencias de los países importadores sobre la sanidad de los productos vegetales y animales. Todas estas modificaciones y requisitos implican agregar valor a los productos, y desarrollar actividades industriales y comerciales conexas. El comercio internacional de los productos agropecuarios con valor agregado crece a tasas mayores que el de productos primarios. Estas tendencias están marcando el camino para una exportación agrícola y agroindustrial cada vez más diversificada y sofisticada.

El segundo gran tema, que podría eventualmente convertirse en una restricción al desarrollo, es el de la sostenibilidad del modelo. El sentido con que se utiliza este término relativamente nuevo, es el de viabilidad a largo plazo, de equilibrio entre los resultados económicos actuales y las posibilidades para el futuro, de responsabilidad frente a las nuevas generaciones. Todo ello implica el cuidado de los recursos naturales en los que se asienta la producción agropecuaria: suelos, agua, variedad de especies vegetales y animales, ambientes ecológicos.

El criterio de sostenibilidad resulta evidente desde el sentido común. Padres de familia responsables, por ejemplo, tratarían de repartir sus recursos entre los consumos actuales, la formación laboral de sus hijos y su propia subsistencia en la vejez. Sin embargo, la sociedad no visualiza tan fácilmente que debe

realizar esta planificación en forma deliberada. Más aún, un sujeto económico particular que, en el marco de la economía de mercado, utiliza recursos básicos para la sociedad —como la tierra— no se considera responsable por darles un tratamiento distinto del que indican los cálculos privados de beneficio-costos. En consecuencia, ésta es una de las responsabilidades irrenunciables del Estado, el cuidado del patrimonio social para ahora y para el futuro.

Pero, así como es evidente que una explotación irracional pone en peligro los recursos y la producción futura, también es claro que está abierta la opción para cambiar esta tendencia, si existe la decisión de la sociedad. O es que acaso está agotada la posibilidad de difundir y crear conciencia entre los productores sobre la conservación de los recursos? ¿no continuará la ciencia, como lo viene haciendo permanentemente, desarrollando sustitutos a prácticas o insumos perjudiciales? ¿está clausurada la posibilidad de una acción del Estado en relación a la conservación de los recursos, que incluya eventualmente una asignación deliberada de fondos públicos? El problema del deterioro ambiental, es una cuestión fatalista o da opción a los hombres para detenerlo? En este sentido, un párrafo de un informe de Naciones Unidas (WCED, 1987) merece ser reproducido por la claridad con que el problema está planteado:

"La humanidad tiene la habilidad de hacer el desarrollo sostenible —asegurar que cumpla con las necesidades del presente sin comprometer la habilidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades—. El concepto de desarrollo sostenible implica límites, no absolutos, pero sí limitaciones impuestas por el estado actual de la tecnología y de la organización social de los recursos ambientales, y por la capacidad de la biosfera de absorber los efectos de las actividades humanas. Pero tanto la tecnología como la organización social puede ser manejadas y mejoradas para dejar paso a una nueva era de crecimiento económico" ...."En fin, el desarrollo sostenible no es un estado fijo de armonía sino más bien un proceso de cambio en el cual se hace que la explotación de recursos, la dirección de las inversiones, las orientaciones del desarrollo tecnológico y el cambio institucional sean consistentes con las necesidades tanto futuras como actuales".

Pero la problemática de la conservación de los recursos naturales tiene obviamente una dimensión internacional, que excede a las políticas internas de los países, y que está estrechamente ligada con el tema del proteccionismo señalado más arriba. En los últimos años se evidenciaron con toda crudeza las interrelaciones entre desarrollo económico, deuda externa, proteccionismo y sostenibilidad de los recursos. Durante la década del 80, los países en desarrollo hicieron un esfuerzo descomunal para enfrentar dos cepos a su crecimiento: el pago de la deuda externa y el proteccionismo en los mercados agrícolas. Esto

implicó una explotación excesiva de sus recursos naturales (deforestación, incremento en el uso de agroquímicos) y de sus materias primas no renovables, dando lugar a un círculo vicioso de asociación entre deterioro de recursos, crecientes limitaciones para el desarrollo económico y pobreza (WCED, 1987; X CIMA, 1991; IICA, 1991).

Es así que la caída de los términos de intercambio, o el peligro sobre los recursos naturales no son riesgos "naturales" o inevitables de elegir un modelo de desarrollo con un fuerte rol de la actividad agropecuaria, sino que son efectos de conductas de los países más poderosos que deben ser revisadas en este nuevo contexto internacional, que busca relaciones más armoniosas y pacíficas. Los países desarrollados tienen la responsabilidad de encarar modificaciones que conduzcan hacia relaciones económicas internacionales más equitativas, que se expresen en políticas de expansión y liberalización del comercio, programas de solución de la deuda externa (condonación parcial, reescalamiento y conversión en términos de reembolso más favorables) y nuevos criterios en los organismos multilaterales de financiamiento hacia un aumento de la inversión, incluyendo la conservación de los recursos.

Específicamente para la actividad agropecuaria en la Argentina, la sostenibilidad se vincula con la conservación de los recursos naturales en tres facetas principales: la conservación del suelo y del agua, la preservación del ambiente ecológico, y la conservación de recursos de hidrocarburos utilizados indirectamente. La conservación de los recursos genéticos, aunque no representa una restricción inmediata, es otra condición insoslayable no sólo para la preservación de lo existente sino también para la potenciación de la productividad futura. En la era del dramático desarrollo de la ingeniería genética y la biotecnología, el acervo de recursos genéticos de especies nativas, adaptadas a las condiciones del medio, juega un papel crucial.

Los problemas de conservación difieren con la región que se considere, las actividades que se desarrollen, la organización social de la producción. En la región pampeana, hasta mediados de la década del 70, la explotación mixta agrícola-ganadera fue tradicional en las tierras aptas. De esta manera, la rotación cultivos-pasturas (naturales o artificiales) permitía recomponer las cualidades del suelo. La sustitución de ganadería por agricultura que se intensifica a partir de esos años, altera este sistema y comienza a producir algunos estados serios de degradación de suelos en la zona "núcleo" de la región pampeana. Se le agrega el impacto del doble cultivo trigo-soja, antes desconocido, que representa un factor de deterioro adicional, por el mayor número de

labores y la doble exposición del suelo a los agentes atmosféricos. La difusión del arrendamiento anual a porcentaje como forma organizativa dominante contribuyó a impedir estrategias empresarias de conservación de suelos. En el Noroeste, el desmonte indiscriminado para implantar el cultivo de soja, produjo daños en los suelos. La Patagonia sufre un proceso de desertificación que tiene décadas de antigüedad. En algunas zonas de riego, aumenta la salinización de suelos y acuíferos subterráneos (INTA, 1991). Sin embargo, estos procesos (si bien indeseables y perjudiciales) no son totalmente irreversibles.

De hecho, algunas acciones se han encarado. Ya desde 1940 se fueron presentando proyectos en el Congreso Nacional para enfrentar este problema. En 1981 se sancionó y reglamentó la Ley de Fomento a la Conservación de los Suelos (Nº 22.428), con un esquema basado en el otorgamiento de estímulos crediticios, impositivos y tecnológicos a consorcios privados conservacionistas, la que tuvo una repercusión reducida, aunque creciente, hasta el momento en que las políticas de reducción del gasto público originaron la suspensión de los subsidios<sup>19</sup>. Actualmente el INTA está desarrollando los proyectos de Agricultura Conservacionista en la zona núcleo de la región pampeana, y de Prevención de la Desertificación de la Patagonia (PLANTA, 1990). Durante 1989 y 1990 estuvo en vigencia un programa de crédito a largo plazo que incluía la maquinaria conservacionista. La eliminación de estos factores como restricciones a la sostenibilidad del modelo de desarrollo agropecuario requiere, así, una combinación de aportes tecnológicos, crediticios y acciones permanentes de difusión y prevención.

La preservación del ambiente ecológico es un tema complejo, ya que exige considerar las múltiples interacciones entre los organismos vivos de un nicho ecológico. Es así como la difusión de un cultivo puede alterar el equilibrio, provocando la aparición de nuevas malezas, el desarrollo de nuevas plagas, etc. Por otra parte, el uso de agroquímicos (plaguicidas y fertilizantes) contamina el suelo y las aguas, puede determinar la desaparición de insectos o animales útiles, y los residuos en los alimentos son crecientemente rechazados por los consumidores de países importadores.

---

19 Desde la puesta en marcha de la ley hasta diciembre de 1987, se habían incorporado al régimen consorcios por un total de 2,3 millones de hectáreas, y el monto de subsidios otorgado alcanzaba a un promedio anual de un millón de dólares entre 1983 y 1987.

También estos problemas son controlables con una adecuada difusión, planificación, y desarrollo de nuevas tecnologías de manejo de plagas y malezas. El control integrado de plagas se está trabajando y aplicando hace ya varios años. Las actuales investigaciones en biogenética incluyen la búsqueda de variedades de cultivos que incorporen mecanismos naturales de fertilización, o de resistencia a plagas y a condiciones atmosféricas.

En algunos ámbitos se ha señalado que la intensificación de la explotación agropecuaria se basa en incrementos en el uso de hidrocarburos, tanto directo (combustible, lubricantes) como indirecto (fertilizantes), y que esto pudiera cuestionar las reservas nacionales o conducir a una pérdida de ventajas comparativas si estos insumos debieran eventualmente importarse. Sin embargo, esta preocupación no parece suficientemente justificada. Por una parte, el uso de combustibles por el sector agropecuario (incluyendo el transporte) insume sólo el 20% del total nacional. Por otra, hay una tendencia a reducir la incidencia de estos insumos en el largo plazo, vinculada con desarrollos científicos y tecnológicos: la labranza reducida, para evitar el deterioro de los suelos, utiliza menor cantidad de combustible que la labranza tradicional; en fertilización, se está buscando alternativas en el área de biotecnología. Además, el consumo argentino de estos productos es muy reducido, en comparación con el de Estados Unidos o países de Europa. En conjunto, se utilizaron unas 320 mil toneladas de fertilizantes anuales en el último quinquenio, de las cuales 145 mil se destinaron a cereales, exclusivamente al cultivo de trigo. Adicionalmente, las nuevas demandas por alimentos con bajo uso de insumos agroquímicos, representarán un nuevo motivo de reducción en el uso de derivados de hidrocarburos. Por otra parte, es conocido que, gracias a los desarrollos científicos en otras disciplinas, en los países desarrollados se ha reducido el consumo de petróleo por unidad de producto bruto interno. Es posible suponer que Argentina también incorporará paulatinamente tales innovaciones.

Una tercera restricción que suele mencionarse es que los países en desarrollo, en gran mayoría proveedores de productos agropecuarios, están apuntando a estrategias de desarrollo basadas también en la explotación de estos recursos. Aun siendo exacta, esta consideración no tiene el peso suficiente como para transformar la propuesta. Pero en cambio, es de significativa importancia en relación a uno de los requisitos que se ha planteado para el modelo, que es la integración regional y subregional. Un objetivo mínimo, en este panorama de ardua competencia, es lograr la coordinación de acciones con nuestros vecinos.

En síntesis, el proteccionismo agrícola de países competidores y el impacto de una explotación agropecuaria intensificada sobre el estado de los recursos naturales son efectivamente factores que afectan a un modelo de desarrollo basado en la exportación agropecuaria y agroindustrial. Pero no son restricciones que puedan llevar a desechar esta alternativa de crecimiento. Por el contrario, están asociadas entre sí, ya que la liberalización del comercio, mejores precios internacionales y mayor rentabilidad permitirán esquemas productivos más propicios a la conservación del medio. Se trata pues de limitaciones modificables, que estimulan a la búsqueda de estrategias adecuadas que permitan neutralizar sus efectos negativos y capitalizar las potencialidades que ofrece el complejo agro-industria.

## II. INTEGRACION ECONOMICA Y COMPLEJO AGRO-INDUSTRIA

### II.1. El proceso actual de integración del Cono Sur

A partir de marzo de 1991, Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay han comprometido, con la firma del Tratado de Asunción, su voluntad política de llegar al año 1995 con un grado de integración económica que les permita funcionar como un mercado común, es decir, como un área geográfica con libre circulación de bienes y factores productivos. Este hecho político, que tiene en la región antecedentes similares en otras oportunidades, es sin embargo cualitativamente distinto, y su trascendencia económica y social recién comienza a ser percibida por la sociedad en su conjunto.

El logro de un mercado común en 1995 será sólo la primera etapa de un proceso que a largo plazo traerá profundas transformaciones sociales, culturales, políticas. Se trata, sin duda, de esos puntos de inflexión que inauguran nuevas épocas en la vida de una sociedad, con sus conflictos y sus cambios, algunos favorables y otros no. Pero, a similitud del pasaje del modelo de sustitución de importaciones al de apertura, la integración se impone por la fuerza de los hechos. El aislamiento nacional ya es insostenible como estrategia política y económica.

Buceando en los orígenes recientes de la integración económica en América Latina, se encuentra que la CEPAL, a quien se atribuye la paternidad ideológica del modelo de sustitución de importaciones industriales, ya había previsto en una lúcida prospectiva, que sin la integración regional el proceso de industrialización se agotaría tarde o temprano por la estrechez de los mercados nacionales, y se generaría capacidad ociosa. La idea de CEPAL en cuanto a integración estaba en torno a la creación de un área con tratamientos preferenciales para sus miembros—variando según el grado de desarrollo—, con un arancel alto para las importaciones de extrazona.

El primer antecedente concreto es la creación de la ALALC (Asociación Latinoamericana de Libre Comercio) por el Tratado de Montevideo, en 1960. El modelo adoptado no fue el propuesto por la CEPAL, sino el de establecer un área de libre comercio, apuntando principalmente a la expansión del mismo. Desde el principio, el funcionamiento de la ALALC fue limitado por las fuertes diferencias en los grados de desarrollo de los países miembros y por la falta de una real voluntad política hacia la integración. Esto la hizo sensible a la presión de los sectores afectados por la posible reducción de aranceles, al tiempo que la falta de mecanismos para resolver los desbalances en el comercio bilateral, dificultades para resolver los problemas de pagos, y la ausencia de tratamientos preferenciales adecuados a los países menos industrializados, contribuyeron a su fracaso. Algunos países optaron por buscar soluciones subregionales, como los que se agruparon en el Pacto Andino en 1969 (Manzetti, 1990).

Ante el escaso éxito de la ALALC, surgió en 1980 una iniciativa diferente, con la creación de la ALADI (Asociación Latinoamericana de Integración). Esta institución no tiene el carácter supranacional de la ALALC, y actúa como un "paraguas" bajo el cual los países miembros pueden comprometerse en una variedad de esquemas comerciales o acuerdos bilaterales o multilaterales, para los que la ALADI aporta la estructura de negociación adecuada.

En Argentina, el impulso fue retomado por el gobierno democrático asumido en 1983, que puso a la integración como uno de sus objetivos políticos y económicos principales. Se visualizaba a los acuerdos bilaterales, y particularmente con Brasil, como la posibilidad de expandir el mercado para las exportaciones industriales (Hirst, 1988). En Brasil, la estrategia política y económica era similar, y se llegó así a la firma del Acta de Iguazú, en noviembre de 1985, que expresó la voluntad política de Argentina y Brasil para acelerar el proceso de integración bilateral, y la concretó en el Pacto de Integración Económica Argentina-Brasil. Las normas generales del acuerdo establecían que el programa de integración debía tener las siguientes características:

- integración gradual, con etapas anuales determinadas por una comisión bilateral;
- promover la modernización tecnológica para aumentar la eficiencia en la asignación de recursos;
- selectividad, dando prioridad a los productos en los que ya hubiera un alto grado de integración, a través de negociaciones producto por producto;
- conducir a la progresiva armonización de las políticas económicas de los dos países;



- incluir en forma activa al sector privado en la consulta con los funcionarios del gobierno;
- el programa no debería conducir necesariamente a la especialización de las economías.

Ya en julio de 1986 ambos presidentes firmaron doce protocolos —algunos de ellos siguiendo las pautas establecidas por ALADI—, y en sucesivas oportunidades, hasta principios de 1988, se llegó a cerca a tres decenas de protocolos. Estaban referidos a bienes de capital, abastecimiento de trigo, producción de acero, transporte terrestre y marítimo, comunicaciones, cooperación nuclear, cultura y administración pública, creación de una moneda de cuenta, biotecnología, petroquímica, industria automotor y otros.

En abril de 1988 Uruguay se adhirió al Pacto Argentina-Brasil, con la firma del Acta de Alvorada. Las posteriores dificultades de las economías, los requerimientos del ajuste, las tendencias hiperinflacionarias, retrasaron parcialmente el logro de las metas, y en noviembre de 1988 los gobiernos firmaron un nuevo acuerdo, apuntando al logro de un mercado común en el plazo de 10 años.

La estrategia integracionista y la dinámica de negociaciones y protocolos fueron continuadas por los nuevos gobiernos argentino y brasilero. En julio de 1990 se firmó un tratado entre ambos países comprometiéndose a la creación de un mercado común en 1995, y tras conversaciones con Uruguay y Paraguay, el 26 de marzo de 1991 los presidentes de los cuatro países firmaron el Tratado de Asunción, por el cual se comprometieron a adoptar las acciones necesarias para que a partir de 1º de enero de 1995 esté en funcionamiento un mercado común, el Mercado Común del Sur (MERCOSUR).

De acuerdo al Tratado, este mercado común implica:

- la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos, por la eliminación de aranceles aduaneros y restricciones no arancelarias;
- el establecimiento de un arancel externo común, la adopción de una política comercial común y la coordinación de posiciones en foros internacionales;
- la coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales y la armonización de las legislaciones nacionales para fortalecer el proceso de integración;
- la aplicación de legislaciones nacionales que inhiban importaciones cuyos precios estén influenciados por subsidios, dumping o cualquier otra práctica desleal.

La meta del Mercado Común se persigue a través de un Programa de Liberación Comercial, consistente en rebajas arancelarias progresivas, lineales y automáticas, y eliminaciones de restricciones no arancelarias al comercio, para llegar al 31 de diciembre de 1994 con arancel cero para todos los productos. También se establece en el Tratado que se deberán coordinar las políticas macroeconómicas en forma convergente con las reducciones de aranceles y eliminación de restricciones. Adicionalmente a este programa, se permite la adopción de acuerdos sectoriales para optimizar la utilización y movilidad de los factores de producción y alcanzar escalas operativas eficientes.

La principal característica que distingue a esta experiencia de las anteriores, en relación a la liberación comercial, es que procede a través de reducciones arancelarias generales y automáticas -que no deben ser negociadas caso por caso-, que está vigente desde el mismo momento de la firma del Tratado. La tabla automática ya comenzó a aplicarse en junio de 1991, con una rebaja del 47% en los aranceles de cada país, y establece taxativamente sucesivas reducciones para llegar al arancel cero el 31 de diciembre de 1994. Los cuatro países tienen listas de productos que quedan al margen de la reducción, pero sólo temporariamente. También hay un cronograma de reducción, de 20% anual, en estas listas de excepciones, para extinguirlas en la misma fecha. Paraguay y Uruguay gozarán de un año más de plazo para las reducciones, por la mayor dificultad de sus economías en adaptarse a este proceso de integración.

Esta modalidad le otorga ejecutividad y velocidad al proceso, no limitado por demoras en negociaciones por producto. Esta es la causa del fuerte impacto que el Tratado ha tenido sobre las expectativas del sector privado en los cuatro países, y explica la intensa actividad de análisis de alternativas de adaptación al proceso o reconversión, y la concreción de negocios y nuevas formas de asociación empresarial.

Excediendo a los aspectos comerciales, y a diferencia de la ALALC, o de los acuerdos firmados en el marco de ALADI, la integración que se propone en esta oportunidad va más allá de un trato comercial específico y se proyecta hacia una integración productiva y tecnológica. No sólo elimina trabas al comercio, sino también al intercambio científico y tecnológico, a la circulación de las personas y de los bienes materiales y culturales.

Una nueva alternativa ensancha las perspectivas de esta integración subregional. Se trata de la Iniciativa para las Américas, enunciada por el

Presidente de los Estados Unidos a mediados de 1990 y concretada en un proyecto de ley enviado al Congreso norteamericano. Esta propuesta apunta a ampliar el comercio, aumentar las inversiones y reducir la carga de la deuda externa —vinculando esta reducción a la mejora del medio ambiente—. El reconocimiento de la vinculación entre estos tres factores indica una mayor comprensión de los problemas atravesados por los países latinoamericanos en los últimos años y muestra un cambio en la política exterior de los Estados Unidos hacia la región.

Dentro del marco de la Iniciativa, los Estados Unidos y los cuatro países miembros del MERCOSUR firmaron el Acuerdo del Jardín de las Rosas, en junio de 1991, creando un consejo consultivo sobre comercio e inversión. Los temas propuestos para la discusión inmediata son los siguientes: cooperación en la Ronda Uruguay del GATT, reducciones aduaneras y arancelarias, eliminación de trabas a la inversión extranjera, derechos de propiedad intelectual, política de inversiones, medidas contra el dúpning y subsidios a las exportaciones agrícolas.

Si bien en lo inmediato esta iniciativa propone negociar acuerdos marco bilaterales en materia comercial, apunta en el largo plazo a una zona de libre comercio que abarque todo el continente americano.

Sin abrir juicio sobre una propuesta aún incipiente y de repercusiones complejas, es indudable que evidencia claramente la tendencia de las grandes potencias a fortalecerse en bloques, y en consecuencia anticipa el escenario más probable para los países latinoamericanos en los próximos años. Al mismo tiempo, crea la necesidad de que los países latinoamericanos comiencen ya a trabajar en la formulación de una posición negociadora común frente a la Iniciativa.

## **II.2. Factores determinantes y condiciones para la integración**

No es accidental que este nuevo intento de integración económica haya despertado en los ámbitos políticos y económicos de los cuatro países un fuerte interés y, sobre todo, que se vea acompañado por una alta credibilidad. Se produce una confluencia de factores políticos y económicos, en el orden internacional y nacional, que presentan a la integración como la alternativa más importante —quizás la única viable— para la recuperación del crecimiento.

Los acontecimientos mundiales muestran la arrolladora tendencia a la desaparición de barreras ideológicas, a un mayor consenso sobre los modelos

políticos, un mayor pragmatismo así como un reforzado interés en el crecimiento y en el bienestar de los pueblos. Esto aumenta como consecuencia la interconexión de las economías nacionales, tendiendo a la unificación de la economía mundial. Se internacionaliza el capital, crecen los mercados reales y financieros, la información de todo orden llega en segundos a todos los puntos del globo. Sin embargo, aún en este contexto con tendencia a la unificación, se están gestando con fuerza bloques económicos. Para 1992 está anunciada la definitiva integración económica de la Comunidad Económica Europea y hay varios países negociando para incorporarse en el futuro. Estados Unidos ha firmado un acuerdo de libre comercio con Canadá, y está negociando otro con México. Japón con los otros "tigres" del sureste asiático, aún sin asociación formal entre ellos, conforman un polo económico y comercial dominante. A diferencia de los otrora países o imperios poderosos, ahora surgen los bloques poderosos.

El escenario futuro del comercio internacional está caracterizado por estos bloques. Sin embargo, en este momento hay una clara asimetría en su incorporación al mercado internacional, tanto por la desigualdad de recursos de todo tipo como por la dimensión de las prácticas proteccionistas en algunos de ellos. Estas situaciones implican una fuerte inequidad, que debe ser permanente reclamada y enfrentada en todos los foros posibles. Esta carga adicional, de todas maneras, no desvirtúa el objetivo de integración subregional. Por el contrario, lo torna indispensable como forma de aumentar la capacidad de negociación, manteniendo a la vez una estrategia gradual para la integración a la economía mundial.

Los países en desarrollo, por su mayor debilidad relativa, no tienen otra alternativa que agruparse para enfrentar las coordenadas de este nuevo escenario. Integrarse es ganar mayor escala, no sólo productiva y tecnológica, sino política.

Los cambios internacionales ayudan a poner al descubierto una triste realidad regional: hasta hace pocos años los países de Latinoamérica han vivido en el aislamiento mutuo, sin compartir sus problemas ni unirse en la búsqueda de soluciones, con acciones de cooperación aisladas e intentos de integración subregional que avanzaban muy trabajosamente.

Pero no es sólo la necesidad de aumentar el poder de negociación frente a los nuevos bloques lo que justifica la integración de Argentina con sus vecinos del Cono Sur. El modelo de desarrollo basado en la industrialización sustitutiva

agotó su capacidad de inducir crecimiento ya en la década del 70. Como se describió en el capítulo anterior, las políticas encaradas desde entonces muestran intentos frustrados, en mayor o menor medida, de recuperar el impulso dinámico. El irresponsable endeudamiento externo de la segunda mitad de los 70, acarreó una restricción adicional. La década del 80 se gastó en tratar de abarajar los desequilibrios internos derivados del agotamiento del modelo, la carga de la deuda externa, y el "hándicap" introducido por las políticas agrícolas proteccionistas de los países desarrollados, con la consecuente caída en los términos de intercambio. La intensificación del ajuste interno desde 1988 y errores en las políticas condujeron a la hiperinflación y recesión.

En el momento actual que se vive en el Cono Sur, hay dos factores que favorecen la integración: la consolidación de los regímenes democráticos; y la necesidad de ensanchar y fortalecer los mercados como mecanismo de asignación de recursos y de generación de impulsos de crecimiento, en reemplazo de la anterior intervención del Estado en estas funciones.

En estas condiciones, la integración surge como una alternativa de desarrollo económico por los siguientes motivos:

- es reactivadora, porque amplía el mercado de cada uno de los países, estimulando una industrialización detenida o en retroceso, y sus consecuentes efectos sobre el empleo y los ingresos;
- permite, tanto por los acuerdos políticos como por los menores costos de transporte, ofrecer mercados alternativos para los productos agrícolas. En contraste con la amplitud de los recursos y producciones de la región, que cubren prácticamente todos los productos necesarios para la alimentación y el abastecimiento a la agroindustria, se encuentra que, en el último trienio, sólo el 40% de las importaciones de bienes agropecuarios y agroindustriales del Cono Sur se originaba en la misma región <sup>20</sup>;
- la ampliación del mercado favorece el aumento de la escala de operación, en todos los sectores: en la producción agropecuaria e industrial, ya sea para productos finales como para insumos y bienes intermedios que utilizan otras industrias de la región; en ciencia y tecnología, por el aumento del número de

---

20 De acuerdo a información estadística de ALADI.

usuarios que justifican las grandes inversiones iniciales; y en los servicios de todo tipo, por la distribución de costos fijos y la especialización;

- el aumento de escala y la reducción de costos incrementa la competitividad de la producción regional en los mercados mundiales;
- la sujeción a un tratado internacional otorga más fuerza a los gobiernos nacionales para impulsar y sostener reformas internas;
- la integración no se plantea solamente en el plano comercial, sino productivo y tecnológico, lo que ya está incitando, particularmente en zonas fronterizas, a la asignación más eficiente de los recursos, con distintas modalidades de combinaciones productivas;
- la integración subregional es una forma paulatina de operar la apertura de la economía mundial que se considera como indispensable en el actual contexto político y económico.

La integración económica, tal como está definida en el contexto del Tratado de Asunción, es una tarea totalmente nueva, seguramente difícil y controvertida. Para llevarla adelante es necesario asegurar un conjunto de condiciones, en diversos ámbitos: macroeconómicos, financieros, institucionales, que deben cumplirse en todos los países.

1) En primera medida, son necesarias, pero con más énfasis, las mismas condiciones requeridas para una adecuada evolución de las economías nacionales: estabilidad de las variables macroeconómicas (precios de bienes y factores, tipos de cambio, tasas de interés) y claras y estables reglas de juego por parte del Gobierno.

2) Sólo sobre esta base se puede pasar a la segunda condición, que es la armonización de políticas. En todo este ejercicio de la integración, el tema de la equidad, de la reciprocidad, es fundamental. Cuando se habla de apertura, es apertura para todos, son iguales condiciones de competencia. Esto significa, por ejemplo, que no hay condiciones iguales si en uno de los países el uso de la energía está gravado con un 50% de impuestos, y en otro con 10%. O si uno de ellos mantiene subsidios a determinada actividad y el otro no. O si la legislación antidumping es aplicada sólo en algunos. Y así siguiendo.

La actual tendencia de las políticas económicas en la región hacia la desregulación y menor intervencionismo sin duda facilitará el proceso de

armonización de políticas, comenzando por lo macroeconómico (régimen cambiario, monetario, impositivo) para pasar luego a las políticas sectoriales.

En las actuales circunstancias, resulta claro que los tiempos políticos van más rápido que los tiempos técnicos o administrativos. La integración ya comenzó, está viva y creciendo, más allá de que aún las políticas no se hayan armonizado. El sector privado actúa según cálculos de beneficio privado, y producirá, invertirá, exportará, o dejará de hacerlo según los datos del mercado. Pero la acción estatal en la armonización de políticas y crear condiciones similares y estables para producir en todos los países, puede adelantar este proceso.

3) Para llevar adelante estas tareas, es necesario un desarrollo institucional específico. Se requieren ámbitos técnicos comunes para el debate y la armonización, en cada una de las áreas económicas o sociales donde se encaren acciones. Los mecanismos previstos en el Tratado de Asunción tienen ese objetivo, y deben ser consolidados. Pero sería muy importante, dentro de este esquema institucional, desarrollar un ámbito en el cual se vele por los intereses del mercado común y no de cada uno de los países<sup>21</sup>, y al mismo tiempo se arbitre entre posiciones divergentes. Para algunos analistas, el Tratado tiene mucho de económico y poco de político (Fernández E., 1991), precisamente porque le faltan órganos supranacionales, como podrían ser un Parlamento y un Tribunal del MERCOSUR.

Se plantea así la temática de la "supranacionalidad" de estos tratados, que da lugar a profundos debates jurídicos, planteando la necesidad de reformar las Constituciones. Pero además, el avance de la integración dependerá de cambios en marcos legales que reglan la circulación de personas, de capitales, derechos de establecimiento de personas y de sociedades jurídicas, de régimen de trabajo y de previsión social, tratamiento impositivo, derechos de patentes y marcas, leyes comerciales, de transporte, y otros (Vanossi, 1991).

Además de estos cambios de mediano y largo plazo, en lo inmediato cada país necesita fortalecerse institucionalmente para participar en estos nuevos

---

21 Es importante considerar la experiencia de la CEE en este punto, con la creación de la Comisión de las Comunidades Europeas, y analizar el funcionamiento y estructura institucional de los organismos especiales del sistema interamericano, como el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) y la Organización Panamericana de la Salud (OPS).

foros y particularmente en la armonización de las políticas macroeconómicas y sectoriales. Para ello, se necesitan recursos humanos especializados, y recursos monetarios. En un contexto de reducción del tamaño del sector público, pero de imperiosidad del cumplimiento de ciertas funciones, la cooperación con el sector privado se vuelve indispensable.

Otra función importante del Estado en este proceso de integración es realizar, por sí y en coordinación con el sector privado, una tarea de análisis e información que oriente a los productores, a los consumidores, a los trabajadores, a los funcionarios de distintas áreas. Todos necesitan saber hacia dónde se va, qué actividades son promisorias para el futuro y cuáles conviene abandonar, en qué disciplinas u oficios capacitarse, qué nuevas demandas de educación, vivienda o salud pueden derivarse de las nuevas situaciones. Esta función de información es además importante desde el punto de vista de la difusión de los beneficios a los distintos estratos y tamaños de la producción. Mientras las empresas multinacionales o los que están asociados a ellas pueden tener una visión más rápida y clara de este tipo de procesos, los productores pequeños y medianos, industriales o agropecuarios, necesitan ser informados para participar.

4) La integración y el crecimiento económico están estrechamente interrelacionados. La mera apertura no conducirá al crecimiento si no va acompañada de reasignación de recursos, aumento de la eficiencia, crecimiento de la exportación. Y para estos logros es necesario revertir la drástica caída de la inversión, tanto pública como privada, que se produjo en la última década en los países de la región.

En materia de inversión privada, la dura restricción de los fondos prestables de las economías de la región irá mejorando parcialmente con la consolidación de la estabilidad macroeconómica, que a su vez estimulará el ingreso de capitales del exterior, sean nacionales que retornan o extranjeros. Pero no es suficiente con el aumento de la oferta; es necesario también una modernización y eficientización de los servicios financieros, adecuándolos a las nuevas condiciones.

El crecimiento exige también inversión en áreas de alto beneficio social pero que no atraen al capital privado: infraestructura de transportes, comunicaciones, energía, conservación de recursos naturales, ciencia y tecnología. Esta inversión difícilmente pueda surgir de presupuestos públicos afectados por las políticas de ajuste. La restricción que significa la falta de suficiente inversión



debe ser un argumento decisivo para lograr el apoyo significativo de los organismos multilaterales de financiamiento para este tipo de destinos.

5) La potenciación de las ventajas comparativas de la región surgirá de varias fuentes: el aumento de la escala de producción, tanto de los productos finales como de los insumos, la eliminación de trabas intraregionales para la comercialización de insumos, la circulación de información sobre precios y mercados. Pero agotado el efecto de escala, el factor decisivo para mantener el aumento de la competitividad es el logro constante de avances científicos y tecnológicos en todos los sectores productivos. Diseñar y ejecutar una estrategia tecnológica regional es una necesidad del proceso de integración, al igual que la consecución de recursos financieros para sostener esta transformación.

6) Acciones conjuntas de conservación de recursos naturales. El sector agropecuario será una de las bases principales del desarrollo regional, lo que implica una explotación intensa de los recursos naturales que lo sustentan. Una política agropecuaria común, lo cual es un objetivo a mediano plazo, requiere un nuevo enfoque de la conservación y manejo de los recursos, desde el punto de vista de áreas ecológicas comunes. Particularmente, la cuenca del Plata es el principal espacio común, que está sujeto a un nivel de uso alto y que tenderá a intensificarse por la reactivación derivada de la integración.

### **II.3. El complejo agro-industria en el marco de la integración.**

Puede afirmarse que el complejo agro-industria tiene un papel preponderante que jugar en el proceso de integración, por las siguientes razones:

- la unificación de la oferta mejorará la capacidad negociadora;
- la integración y la disponibilidad de insumos más baratos estimulará el aumento de valor de agregado a los productos primarios;
- se facilitará la resolución de los problemas de abastecimiento nacionales en los distintos países, estimulando el aumento de oferta y la reducción del costo de los alimentos, y ampliando al mismo tiempo las demandas de productos de mayor valor;

- los países de la región tienen ventaja comparativa en la gran mayoría de los productos agropecuarios primarios, y la integración permitirá potenciarlos con más ciencia y técnica, y mejor comercialización;
- el desarrollo agropecuario y agroindustrial tiene efectos incentivantes sobre el desarrollo industrial en su conjunto, por la demanda de insumos, oferta de materia prima y por el estímulo de aumento de ingresos.

El rol del sector agropecuario en el crecimiento económico y la necesidad de armonizar esfuerzos y avanzar en la integración es el eje del PLANALC (Plan de Acción Conjunta para la Reactivación de la Agricultura en América Latina y el Caribe), aprobado por la Junta Interamericana de Agricultura en 1989. Siguiendo su inspiración, se crearon mecanismos de consulta subregionales como el CONASUR, se reactivaron otros como el CORECA y los países del Grupo Andino decidieron adoptar una Política Agrícola Común<sup>22</sup>. Estos hechos son evidencias de la estrecha relación que hay entre sector agropecuario e integración regional (INTAL, 1991).

Obviamente, la integración no es un proceso sencillo ni gratuito. Se producirán impactos económicos diferenciales entre sectores o ramas productivas dentro de un país, y también entre los países. Para concretarse, se requiere un proceso de firme conducción y concertación política entre los gobiernos, basado en la convicción de que este proceso tiene un balance positivo para sus pueblos.

El proceso de integración tendrá impactos favorables para algunas actividades y desfavorables para otras. El criterio que inicialmente se usa para prever estos impactos es el de la ventaja comparativa, o, más ampliamente, de la competitividad. Los funcionarios, los técnicos, los productores, están tratando de determinar qué país es competitivo en cuáles productos. Esto permite aproximaciones muy gruesas, basadas en casos sumamente evidentes: por ejemplo, se supone que Argentina tiene ventaja en trigo, y Brasil la tiene en azúcar. Se habla así de "complejos sensibles", cadenas primario-industriales

---

22 CONASUR (Consejo Consultivo de Cooperación Agrícola para los Países del Area Sur), creado en noviembre de 1990, integrado por los Ministros de Agricultura de Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay. CORECA (Consejo Regional de Cooperación Agrícola) creado en 1980, integrado por los países de Centroamérica, México, Panamá y República Dominicana. GRUPO ANDINO, creado en 1980 por el Acuerdo de Cartagena, e integrado por Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela. En noviembre de 1990 sus Ministros de Agricultura decidieron la plena adopción de una Política Agropecuaria Común Andina.

que en alguno de los países estarían afectadas negativamente por la integración.

Sin embargo, el desconocimiento aún es muy grande. Por de pronto, las políticas macroeconómicas pueden transformar muy rápidamente una ventaja negativa en positiva. Es conocida la secuencia de épocas en que el intercambio se inclina a favor de uno u otro país vecino, según las oscilaciones de su moneda. Por eso, la primera condición para la integración pasa por la armonización de las políticas macroeconómicas. Así como la estabilidad de reglas de juego es esencial para el desarrollo de la economía nacional, con mayor razón lo es para integrar un espacio económico más amplio.

Luego, las ventajas comparativas dependen principalmente de los respectivos costos de producción, elaboración y transporte. Pero, con la excepción de las características básicas del suelo, los demás elementos de los costos pueden variar a causa precisamente de la integración. La libre circulación de insumos, capital y eventualmente mano de obra, puede contribuir a aumentar las ventajas comparativas de producciones originalmente menos competitivas. La mayor escala de producción en insumos y bienes de capital para el agro se reflejará en menores costos. Acciones de integración en ciencia y tecnología pueden incrementar la tasa de cambio tecnológico. La situación de cada producto estará definida por el balance de sus usos principales pero también de sus coproductos o subproductos, cuya demanda puede variar, en peso relativo, por efectos de nuevos desarrollos agroindustriales en la región. En la agroindustria, existen distintos niveles de productividad, en un mismo sector de un país, según su grado de modernización tecnológica. La integración puede llevar a especializaciones nacionales por rama, y aún por subdivisiones de una rama, que estimulen el comercio interindustrial entre los países.

Es así que en lugar de pronosticar la desaparición de actividades, es más razonable pensar en transformaciones y adaptaciones.

Por otra parte, hay sectores que se verán fuertemente estimulados por la integración. Los que ya tenían ventajas comparativas en la producción quizás podrán ganar en el proceso articulación con la industria y la comercialización de los otros países, y ya se están produciendo los "joint ventures" entre empresarios argentinos y brasileros, y está en debate el régimen de empresas binacionales. El desarrollo de estándares comunes de calidad —los que, según los productos, son más altos en uno u otro de los países de la región— puede

permitir la competencia en los mercados internacionales en condiciones más ventajosas que las de otrora.

Una cuestión que resulta también acuciante es la forma en que participarán de este proceso los distintos tipos de empresas y productores. Si se prevé que la integración estimulará la ampliación de la escala, es esperable que los pequeños productores enfrenten cada vez mayores dificultades para competir. Pero el primer considerando del Tratado de Asunción sostiene que "la ampliación de las actuales dimensiones de sus mercados nacionales, a través de la integración, constituye condición fundamental para acelerar sus procesos de desarrollo económico con justicia social", mostrando el carácter inclusivo con que está concebido este proceso. Esto implica que temas como reconversión de pequeños productores, organización cooperativa, capacitación, agroindustrias rurales, etc., deberán ocupar lugares de importancia dentro de las acciones nacionales y de las decisiones comunitarias.

En suma, el proceso recién iniciado genera justificadas incertidumbres, que sólo pueden ser aplacadas con suficiente información que permita orientar al sector privado. Para encontrar respuestas hace falta un esfuerzo intenso de diagnóstico profundo de los distintos complejos agro-industriales en los países. En este diagnóstico es necesario vencer los recelos nacionales. El proceso es muy nuevo como para que no existan actitudes de ocultamiento, con la intención de mantener predominio en distintos mercados.

En la tarea de diagnóstico, y en las posteriores, hay una función de enorme importancia para el Estado. Baste revisar por un momento la experiencia de la Comunidad Económica Europea, basada en fuertes políticas intervencionistas. Aunque el contexto actual no permita sostener el intervencionismo estatal, resulta claro que, precisamente por tratarse de una modificación en las relaciones internacionales, la conducción del Estado como unificación de las posturas nacionales es imposible de eludir.

Pero se requiere de la participación del sector privado. El sector privado es, obviamente, el actor principal en esta obra, es el que invierte, produce, consume. Pero además se necesita hoy su cooperación para un diagnóstico correcto, para conocer la situación en cada rama, para evaluar prioridades, estimar necesidades, determinar políticas. El Estado no tiene medios para realizar esta tarea por sí solo, y aunque los tuviera, sólo captaría parte de la realidad. Lo que sí puede aportar el sector público es la coordinación y la

permanencia en esta tarea, y la garantía de la equidad en la distribución y difusión de los resultados.

Para Argentina, la integración regional y el desarrollo de la agroindustria van de la mano. La definición del peso relativo de la producción primaria y de la agroindustrial influirá en el perfil que tomará el país dentro del conjunto de sus vecinos. La integración regional será efectiva si al mismo tiempo se logra un equilibrio en la distribución de sus beneficios entre los países, y ese equilibrio implica que las economías nacionales puedan especializarse no sólo en producciones primarias que derivan de sus recursos naturales, sino en niveles industriales de complejidad creciente, que en una primera instancia estarán estrechamente ligados a la elaboración de los productos agropecuarios.

Este papel central de la agroindustria, sin embargo, todavía no tiene una expresión institucional adecuada, a nivel público ni privado. En el Estado, los asuntos agropecuarios y los de la agroindustria han estado siempre en jurisdicciones distintas, sin ninguna acción de coordinación significativa. A nivel de las entidades gremiales de productores, la situación ha sido similar. Es necesario anticipar los cambios necesarios en las instituciones que vayan en el sentido del proceso de integración y desarrollo agroindustrial.



### **III. EL ROL DEL ESTADO. LA POLITICA AGROPECUARIA.**

#### **III.1. El rol del Estado en el nuevo modelo económico**

La realidad ha dado una bofetada en las convicciones de todos aquéllos que, desde la segunda posguerra, confiaron en que la acción directa o la fuerte intervención del Estado, como representante de las mayorías, permitiría alcanzar un nivel de bienestar general superior y más igualitario que aquél que resultaría de la mera actividad privada.

En aquellos países de economía planificada (China, Europa Oriental) en que la actividad económica del Estado estuvo unida a un totalitarismo político, los cambios arrolladores que se vienen produciendo en los últimos tiempos han mostrado, no sólo el reclamo popular por los derechos civiles y políticos, sino también el mediocre desempeño de dichos modelos económicos en lograr un crecimiento sostenido.

En Argentina, varios factores se unieron para provocar esta gran decepción sobre la capacidad del Estado para influir favorablemente en ese bienestar general:

- el fracaso de las distintas políticas económicas instrumentadas para eliminar los desajustes estructurales resultantes del modelo de industrialización sustitutiva;
- el excesivo grado de intervención y regulación resultante de la simultaneidad de políticas sectoriales y subsectoriales, esquema en el cual cada desajuste en las condiciones generales tenía que ser resuelto por nuevas medidas particulares para cada sector o subsector a fin de tratar de recuperar la situación relativa anterior;

- el espacio que un régimen tan regulatorio abre para la discrecionalidad de los funcionarios públicos, estimulando al sector privado a actuar a través de presiones y no de los mecanismos formales;
- el impacto de la crisis de la economía mundial en los 80, que si bien es un factor externo, se sumó a los desequilibrios internos para conducir a las situaciones de hiperinflación y recesión vividas en los últimos años;
- la generalización de ineficiencia y descuido del interés general en empresas y organismos públicos;
- la concentración de decisión en el Poder Ejecutivo, sea por el predominio de regímenes autoritarios (20 años en el período 1955-1984), o por la creciente debilidad de los aparatos legislativos, lo cual limitó el debate político sobre la situaciones y las alternativas de la sociedad.

Todos estos elementos han puesto de relieve la necesidad imperiosa de reformar el Estado, ajustando sus funciones, actividades y modalidades de acción a las nuevas condiciones del contexto.

En el intenso debate que desde hace tiempo merece la reforma del Estado, se han generado algunas posturas extremas, quizás por contraste con la experiencia pasada, que ponen en tela de juicio la capacidad del Estado para conducir la política económica. En algunos casos, se ha llegado a sugerir un retorno al esquema de la "mano invisible", en el cual el equilibrio se alcanza automáticamente por obra de la competencia de los intereses privados, y el Estado debe limitarse a la educación básica, la seguridad y la justicia. Es así como la reforma del sector público aparece implícitamente en algunos discursos como la virtual anulación de cualquier posible función del Estado en el área económica. En estas propuestas la necesidad del ajuste fiscal, y de reducir el peso del gasto público en la economía, oscurecen la discusión sobre las funciones del Estado, que aparecen sólo como una consecuencia del nivel de gasto posible. En suma, las críticas justificadas sobre la forma en que se han cumplido las funciones (eficiencia) se han ido trasladando a la esencia (objetivos), confundiendo el problema.

Estos voceros suelen tomar como modelo de "liberalismo económico" a las grandes potencias del mundo desarrollado (Estados Unidos, la Comunidad Económica Europea, Japón), en las que, paradójicamente, los Estados han desempeñado funciones económicas de enorme importancia, aplicando aún



actualmente políticas proteccionistas a diversos sectores de su economía (impuestos a las importaciones, precios agrícolas administrados superiores a los internacionales, créditos subsidiados a los países compradores, créditos internos en condiciones especiales, etc.), dedicando importantes recursos públicos a actividades prioritarias, como la ciencia y la tecnología, la preservación ecológica, o controlando la influencia de los monopolios sobre el bienestar del consumidor. En dichos países, el equilibrio de las cuentas fiscales se alcanza con una alta presión impositiva, más que con la reducción de gastos.

Por el contrario, de estas sociedades, cuya elevada tasa de crecimiento es tomada como una meta a lograr, puede aprenderse no sólo a desregular la economía sino también las mejores formas de intervención del Estado para conseguir los resultados deseados. Así, podría aprenderse de Japón la utilidad de haber definido metas y prioridades a largo plazo; de los Estados Unidos, por ejemplo, la ventaja de contar con una "ley agrícola" que establece un marco de referencia para la actividad por un período de 5 años; o de la Comunidad Europea, cómo llegará a la unificación económica en 1992 como resultado de un trabajo planificado y ejecutado paso a paso a lo largo de 30 años; o los regímenes que en distintos países europeos permiten mejorar la equidad en la distribución del ingreso.

Por otra parte, es necesario recordar que la brecha económica entre los países en desarrollo y los desarrollados se ha ensanchado, en lugar de reducirse. La disparidad de situaciones en cuanto a dotación de capital y al avance de sus recursos humanos y tecnológicos, requiere acciones deliberadas para superarla, que no surgirán solamente de la espontaneidad de acciones individuales.

Esos discursos de liberalismo extremo olvidan también que la tendencia natural de los sistemas capitalistas, en ausencia de intervención, es llegar al punto de máxima eficiencia en cada mercado, lo cual, en general, conduce a grandes escalas en la producción y en la comercialización, y en consecuencia, a estructuras oligopólicas o monopólicas en países de reducido mercado interno, como Argentina. En suma, que la tendencia del mercado libre no garantiza necesariamente la competencia y el máximo de eficiencia.

En consecuencia, la adopción de un nuevo modelo de desarrollo, y la transformación de estructuras que se está operando en la sociedad, mantiene un rol de enorme importancia para el Estado. El Estado argentino de las décadas del 60 y 70 se caracterizó por su participación directa en las activida-

des productivas, su alto grado de intervención en los mercados, por la reducida participación que otorgó al sector privado en el diseño y ejecución de las políticas, por su creciente obsolescencia administrativa. Hoy se necesita un Estado nuevo, que se modernice conceptual y operativamente, que pueda responder a los desafíos, que sea capaz de integrar y promover la iniciativa y la capacidad del sector privado.

Definir las funciones del sector público para el futuro requiere una profunda reflexión y revisión de las ideas sobre la esencia del Estado. Conceptos como poder económico, poder político, democracia política y democracia económica, estructura económica y superestructura, estado y empresas multinacionales se mezclan en el análisis. Todavía surgen en estas discusiones ideas y juicios adquiridos en el debate y ejercicio económico y político de las últimas cuatro décadas. Sin embargo, la experiencia histórica muestra que los paradigmas económicos y sociales se modifican permanentemente, y sólo algunos conceptos básicos como la libertad individual o la independencia política permanecen invariables a lo largo del tiempo.

Postulando que la democracia, la paz y la equidad son los objetivos primordiales e irrenunciables de una sociedad, y que un Estado representativo es la forma más civilizada de lograrlos, el desafío es imaginar el modelo administrativo más adecuado para el logro de esas condiciones en el actual contexto del mundo y del país.

Para clarificar la discusión es importante tratar de distinguir el criterio que justifica la intervención o participación del Estado dentro de la sociedad. Este criterio ha variado con las épocas, amparándose, en el último siglo, en el paraguas del "bienestar general". Esta expresión, sin embargo, es tan amplia, que ha permitido los modelos más diversos. No es necesario discutir porqué el Estado debe ocuparse de la seguridad externa e interna o de la aplicación de la justicia. En cambio, la prestación pública de los servicios, no sólo de transporte o comunicaciones, sino aún educación y salud, ha sido últimamente cuestionada. Dentro de las actividades específicamente económicas, como los servicios de transporte o las empresas públicas de producción, el criterio utilizado para decidir la participación del Estado fue habitualmente la necesidad de controlar insumos o servicios "de importancia estratégica", de alcanzar la escala necesaria para determinada producción, o de proteger a pequeños y medianos productores.

Hoy día gran parte de esos criterios ya no aparecen relevantes. Por una

parte, la posibilidad de mantener control (en áreas como las de comunicaciones, por ej.) es muy limitada en un mundo de alta tecnología como el actual. La globalización y la intercomunicación impiden cerrar los países, las economías o los sistemas políticos. En lo productivo y comercial, la actividad estatal, no regida por criterios de eficiencia, ha perdido el aval de la sociedad. La protección a la industria no es más sostenible, salvo en casos muy específicos y fundamentados. Las políticas diferenciadas para los productores más débiles son aún necesarias, pero el escaso éxito de las estrategias utilizadas requiere elaborar nuevos enfoques no asistencialistas.

¿Cuál es entonces el criterio que en la Argentina actual justifique la actividad o intervención económica del Estado? Para responder a esta cuestión es posible clasificar a las actividades en dos tipos: 1) las que son inherentes al sector público, por su representatividad política o porque no serán encaradas por el sector privado; 2) las que debe desarrollar el Estado para estimular y facilitar la economía privada.

Dentro del primer grupo están:

a) las que corresponden a la representatividad política externa (negociación de la deuda externa, lucha contra el proteccionismo agrícola, conducción de los procesos de integración económica y tecnológica regional y subregional, gestión de financiamiento ante los organismos internacionales) o interna (formulación y ejecución de la política monetaria y fiscal);

b) aquellas áreas en las que el beneficio social es alto pero la rentabilidad privada es baja, motivo por el cual el sector privado interviene escasamente, pero que son esenciales al crecimiento sostenido: la conservación de los recursos naturales y el desarrollo de los recursos humanos, la construcción de un sistema científico y tecnológico. Se trata, en esencia, de responsabilidades de la sociedad que deben ser asumidas por su representación política legítima, más allá que, en lo operativo, puedan encontrarse formas públicas, privadas o mixtas.

c) la regulación de la actividad privada, cuando no hay una adecuada competencia que garantice la eficiencia productiva y su traslado al consumidor (monopolios naturales u oligopolios, particularmente en servicios públicos);

d) la asistencia y promoción de los sectores desprotegidos, para armonizar un sistema económico de propiedad privada con el objetivo ético de la equidad.

En el segundo grupo, en las acciones de estímulo y facilitación de la actividad económica privada, es donde se tiene que producir la transformación más drástica del Estado y donde la determinación del principio justificador de la intervención es decisivo. Esta se asienta en la posibilidad globalizadora del Estado, que no tienen las empresas privadas, por más grandes que sean. Deriva del poder de representación política, que legitima desarrollar una actividad de proyección y de concertación para el logro de metas determinadas socialmente. En base a este criterio debe desarrollarse la actividad planificadora del Estado, con una modalidad diferente a lo que se ha entendido por planificación en décadas anteriores, pero de todas maneras necesaria. Sostener que planificación y economía de mercado son contradictorias, es como decir que organización y empresa privada son contradictorios.

Planificar no es necesariamente sinónimo de alterar las señales del mercado, fijar precios, otorgar subsidios, o intervenir directamente en la producción. Pero en las condiciones actuales se requiere una acción de planeamiento, o si se quiere, de explicitación de las políticas públicas, que sirva para orientar al sector privado y permita organizar los recursos disponibles, públicos y privados, para obtener los resultados esperados.

En este sentido planificar es orientar, establecer pautas para todo aquello que necesita ser previsto, que requiere coordinación de acciones y superación de contradicciones individuales o sectoriales. Significa delinear concertadamente entre los políticos, los técnicos y el sector privado, un camino de desarrollo.

Implica disponer y proporcionar a todos los actores la información pertinente, oportuna y completa sobre el estado de la economía nacional, sobre las tendencias mundiales y regionales. Sobre esta base se pueden definir conjuntamente las actividades que se consideran más viables y prioritarias en el mediano y largo plazo. Esta planificación orientativa facilita a los agentes económicos hacer planificación operativa en sus empresas. Permite al Gobierno jerarquizar el gasto público y formular sus programas de inversiones en infraestructura, así como las políticas pertinentes en educación, vivienda, transporte, etc. que deberán acompañar a los nuevos desarrollos. En esta planificación concertada, el Gobierno debe asumir compromisos con el sector privado en relación a infraestructura -la que no necesariamente debe ser ejecutada directamente por el Estado-, desregulaciones, eliminación de obstáculos, actividades de promoción.

Este planeamiento implica coordinación entre los objetivos y políticas de

los distintos sectores económicos y dentro de cada actividad o subsector. La concertación entre los distintos participantes en un subsector o rama es la manera en que el Estado puede dar estímulo a la acción privada sin encarar directamente actividades productivas. Es al mismo tiempo la forma de diagnosticar los problemas y restricciones e identificar políticas viables, acciones y regulaciones.

Desarrollar una planificación concertada requiere constituir consejos asesores en los distintos ministerios, secretarías y subsecretarías. El rol del Gobierno en estos consejos es aportar la visión general de la economía, los objetivos que se persiguen, el conocimiento de situación y las políticas vigentes en distintos ámbitos. También pueden constituirse en un foro para la determinación de los compromisos del Gobierno y para el seguimiento y evaluación de las políticas y programas <sup>23</sup>.

En suma, se propone un cambio cualitativo de enorme importancia sobre la acción del Estado. Durante las décadas pasadas, el sector público pecó, en cierta forma, de omnipotencia. La interacción con el sector privado, en forma orgánica, fue muy escasa, lo cual dejó a éste el camino de los "lobbies" como principal mecanismo de influencia en las decisiones. Hoy, frente al enorme desafío de renovar el crecimiento, a las dificultades de la situación actual, y a la evaluación de las experiencias pasadas, la dinámica de las relaciones entre el sector público y privado debe cambiar sustancialmente. La idea clave es de una gran sencillez: unir esfuerzos para un objetivo común. Sin embargo, concretarla requerirá grandes cambios en las actitudes de cada uno de estos sectores, un reconocimiento de las posibilidades del otro y un esfuerzo de concertación.

El Estado (sus dirigentes políticos y su estructura burocrática) tiene que abandonar su concepción de ser el único agente capaz de controlar, promover, proteger, administrar. Claro es que su paulatino retiro de estas funciones deberá ser acompañado por una paralela asunción de responsabilidades por el sector privado, sin la protección de las épocas anteriores. Privatizar empresas o reparticiones no es regalarlas al sector privado, es encomendarle la respon-

---

23 En este aspecto, pueden aprovecharse los antecedentes extranjeros y locales, como la experiencia del CONADE en los 60, las Comisiones de Política Concertada en los 70, o, más recientemente, algunas Comisiones de Concertación (ej. petroquímica) que funcionaron en la ex-Secretaría de Planificación.

sabilidad de cumplir tareas productivas o de servicios, manteniendo sin embargo el Gobierno las instancias de fiscalización, en el caso de los servicios públicos o explotación de monopolios naturales.

### III.2. La política agropecuaria

Aceptando que el complejo agro-industria puede ser un eje central del crecimiento, la correcta definición de la política agropecuaria pasa en primer término por la conciencia de las potencialidades de competitividad del sector y su traducción en objetivos, estrategias y modalidades de acción adecuadas.

Durante el período de aplicación del modelo de industrialización sustitutiva, al no existir un criterio de neutralidad en las variables macroeconómicas, la estrategia de desarrollo se concretaba principalmente a través de las políticas sectoriales: industrial, agropecuaria, petrolera, etc. Estas políticas utilizaban, en gran medida, instrumentos de acción directa sobre los precios de los productos. En el área agropecuaria se aplicaron, por ejemplo, diferencias en las tasas de retenciones a la exportación, precios mínimos, máximos o sostén (granos, algodón, derivados del trigo), regímenes comerciales especiales (tabaco, yerba mate), cupos de producción (azúcar, vid para vinificar), vedas al consumo de carne, desgravaciones impositivas para el logro de determinados productos (novillos) la inversión o la incorporación de insumos, tasas subsidiadas de interés, programas de compra del Estado, etc. Abundantes intervenciones, de distinto orden, se aplicaban también en los otros sectores.

Hoy, la mera enumeración de estos instrumentos produce escozor a la mayor parte de los políticos y técnicos. Sin embargo, estaban explicadas por el modelo general. Estas medidas apuntaban a que el sector agropecuario desempeñara el rol asignado, es decir, proveer divisas para importación y alimentos baratos. De alguna manera los créditos subsidiados y las desgravaciones impositivas compensaron parcialmente la extracción de excedentes que se realizaba por vía de la política cambiaria<sup>24</sup>. También, en forma indirecta, los impuestos a la exportación de las producciones pampeanas (al reducir los precios de estos productos en el mercado interno y su impacto en el costo de vida)

---

24 Aunque esta compensación no debe ser considerada como una acción deliberada, ya que la industria gozaba de iguales beneficios sin realizar el mismo aporte fiscal.

fomentaban indirectamente la demanda de alimentos y materias primas producidas en las regiones extrapampeanas.

El actual rechazo a la aplicación de estas políticas "sectoriales", tanto en la actividad agropecuaria como en las demás, proviene no sólo del agotamiento del modelo de industrialización sustitutiva, sino de la comprensión que la superposición de todas estas medidas en los distintos sectores terminó por ocultar a la sociedad la dimensión y el destino de los subsidios y cargas implícitos en ellas. Así, paradójicamente, el alto grado de intervencionismo se fue acompañando de una debilitación en la posibilidad de orientar la economía, ya que la evolución económica era la resultante impredecible de esta compleja trama, a la que se agregaban las influencias del contexto internacional. Esta es una de las razones por las cuales hoy se trata de lograr la mínima intervención posible en los mercados.

Sumado a estas experiencias, otras transformaciones ocurridas en la economía nacional e internacional, las crisis de hiperinflación, el deterioro de los recursos públicos —y con ello la posibilidad de continuar con la aplicación de estas políticas sectoriales—, el fracaso de los programas de ajuste instrumentados en los últimos años, condujeron en marzo de 1991 a poner en marcha un programa de desregulación más profunda, de apertura económica y de neutralidad en el tratamiento intersectorial. El hecho de que buena parte de los cambios fueran adoptados a través de una ley de la Nación, da un marco de largo plazo para el desarrollo de las nuevas tendencias. Esto permite hablar de nuevas condiciones estructurales para el desarrollo de la economía.

La esencia de estas transformaciones, y en particular en lo que se refiere a las perspectivas de un modelo exportador basado en el agro y la agroindustria, se centran en los siguientes elementos:

- la convertibilidad de la moneda local;
- la neutralidad fiscal, a través de la eliminación de impuestos sectoriales específicos —las retenciones a la exportación de productos agropecuarios— y en general de los que afectaban a las exportaciones, y la generalización del Impuesto al Valor Agregado;
- la apertura de la economía —a través de la reducción de los aranceles de importación a niveles mínimos— y simplificación de la estructura arancelaria;
- la eliminación de la emisión monetaria para cubrir los eventuales déficit fiscales;

- la fuerte reducción del peso del crédito público en la financiación de la actividad sectorial.

En noviembre de 1991 por decreto 2284, que espera ser convalidado por el Congreso, se avanzó sustancialmente en la desregulación de todas las actividades económicas, involucrando muchos aspectos de la actividad agropecuaria. Así, algunas producciones típicas de la región no pampeana —azúcar, vitivinicultura, yerba mate— pierden los regímenes de control de oferta que las regularon durante muchas décadas para evitar los clásicos ciclos de sobreproducción, caída de precios, reducción de oferta, etc. Si bien esta acción genera incertidumbre sobre la evolución futura de estos rubros y en particular sobre la situación de los pequeños productores que constituyen su estructura productiva, es necesario reconocer que estas medidas fortalecen la coherencia de un modelo basado en una asignación eficiente de los recursos. En el esquema de apertura e integración, que conducirá a una expansión de actividad económica, esos recursos naturales y humanos encontrarán un nuevo empleo, pero sería deseable que la aceleración de este proceso tenga prioridad política, del mismo modo que la reubicación de otros recursos humanos desocupados como consecuencia de la reestructuración general de la economía.

Si el Gobierno, por medio de sus tres Poderes, avanza en la reglamentación y cumplimiento de estas disposiciones, y si no se producen acontecimientos internacionales traumáticos que obliguen a excepciones de emergencia, entonces el marco de definición de la política agropecuaria estará caracterizado por la pérdida de importancia de la aplicación sectorial de instrumentos antes centrales: el tipo de cambio, los impuestos, los precios, el crédito. Los dos primeros quedan definidos en forma neutra para todos los sectores económicos<sup>25</sup>. En cuanto a los precios de productos e insumos, y a la oferta de fondos prestables y la tasa de interés, son determinados por el mercado. Eliminada así la acción directa sobre precios de bienes y factores productivos, será necesario actuar sobre los factores intrínsecos que afectan a la oferta y la demanda (gustos, mercados, niveles de eficiencia productiva y comercial, diferenciación de productos, etc.).

---

25 La intención de este trabajo es discutir elementos conceptuales sobre la estrategia y los principales objetivos de la política agropecuaria. Esta es la razón por la que no se profundizará en los instrumentos de la política (crédito, impuestos, etc.), cuyo análisis histórico y actual merecería respectivos volúmenes.



En este marco, donde se ha reducido significativamente la intervención del Estado y el mercado tiene el papel rector en cuanto a la asignación de los recursos —y en consecuencia, a los cambios productivos, a las especializaciones de las regiones y de las empresa—, surge el interrogante de cuál es el espacio para el desarrollo de una política agropecuaria. Dicho en otros términos, cuáles son las posibilidades, limitaciones y características de acciones de gobierno dirigidas específicamente a resolver los problemas sectoriales y estimular su participación en el crecimiento.

Al llegar a este punto, conviene sin embargo diferenciar entre la formulación y la ejecución de la política.

La tarea de formulación de la política (agropecuaria en este caso) es una función indelegable del Estado y no desaparece en una economía de mercado. Implica anticipar el futuro, definir objetivos, delinear estrategias. No es suficiente con anunciar que el sector agropecuario y agroindustrial será uno de los ejes del crecimiento. Hay que identificar las ventajas competitivas y las actividades con mayor potencialidad, establecer metas de producción orientadoras, analizar restricciones al crecimiento de la rama, asignar recursos públicos y fijar responsabilidades. Hay que estudiar permanentemente los posibles cambios en las condiciones nacionales e internacionales, los impactos de la política al interior del sector y en otros sectores, las nuevas demandas y requerimientos, los nuevos problemas.

En la etapa de ejecución de la política, es donde toma cuerpo la discusión sobre el rol del Estado y sobre los instrumentos a aplicar al considerar las alternativas en el nuevo contexto macroeconómico. Los grandes objetivos de la política son planteados por la sociedad a través de los distintos mecanismos de representación, y por lo tanto, son objetivos de la sociedad y no del Estado. Dentro de la subsiguiente etapa de ejecución, el Estado puede tener o no alguna función que cumplir, de acuerdo a la evaluación de los recursos disponibles y de las capacidades específicas del sector público y privado para realizar las distintas actividades.

### *Los objetivos de la política agropecuaria*

Como se viene planteando, el país se encuentra ante una nueva coyuntura, determinada por una parte por los cambios internacionales, y por otra por las importantes transformaciones en la política macroeconómica. A la vez, el sec-

tor agropecuario y agroindustrial muestran condiciones muy favorables para responder al desafío del nuevo modelo.

La política agropecuaria ya no podrá proceder a través de las regulaciones de precios o de producción, ni tampoco con la orientación del crédito. Sin embargo, estas aparentes restricciones no anulan las posibilidades de la política agropecuaria, aunque le exigen una transformación en sus objetivos y particularmente en los instrumentos que le permitirán alcanzarlos.

Básicamente, el espacio de la política agropecuaria —así como de la política en general— aparece allí donde hay acciones de rentabilidad social pero no privada, pero que son esenciales para el crecimiento económico y en consecuencia, para la estabilidad social y política.

En el actual contexto macroeconómico de apertura e integración, el objetivo central es el aumento y diversificación de las exportaciones agropecuarias y agroindustriales, tratando de ganar nuevos mercados con crecientes exigencias de calidad, sanidad, procesamiento. Los instrumentos que para este propósito debe usar el sector público son: la información y la prestación de servicios de control de sanidad animal y vegetal y de calidad. Pero limitarse a estos dos aspectos reflejaría una cortedad de miras: el drástico reforzamiento del sistema de ciencia y tecnología, la conservación de los recursos naturales y la integración de los pequeños y medianos productores al nuevo modelo son la condición para su sostenibilidad, tanto en un sentido de perdurabilidad económica como de logro de equidad social.

A continuación se desarrolla una primera discriminación de los objetivos específicos que se derivan de estos objetivos generales. No se pretende hacer una presentación técnica, sino profundizar en las cuestiones conceptuales, en la secuencia de las etapas que se deben recorrer para el logro de las metas más generales. La exposición de objetivos específicos no sólo clarifica la política agropecuaria del Estado; permite orientar las acciones de los particulares y también encarar acciones conjuntas entre los sectores público y privado.

#### *Aumento del valor de las exportaciones.*

Este es el objetivo clave en la estrategia de integración a la economía mundial. Para lograrlo es necesario perseguir mejores precios y mayores volúmenes, desarrollando acciones en las siguientes áreas:

1. Lucha contra el proteccionismo agrícola y por la liberalización de los mercados internacionales. Esto permitiría reflejar las ventajas comparativas y las escaseces relativas de los países, y en el corto y mediano plazo elevaría el precio de los productos primarios y de sus derivados industriales.

2. Aumento de la competitividad de los productos agropecuarios y agroindustriales. Es un objetivo muy amplio, ya que implica aumento de eficiencia en las etapas de producción y comercialización, desarrollo de nuevos productos y mercados, mejoramiento en la calidad. Se discrimina, en consecuencia, en objetivos específicos de:

- generación y transferencia de tecnología en etapas de producción, cosecha (o zafra), poscosecha, almacenamiento, empaque;
- servicios de tipificación, control de calidad y de condiciones de sanidad animal y vegetal (residuos químicos, hormonas, etc), con estándares aceptados internacionalmente;
- servicios de información de evolución de la oferta y situación de mercados y precios nacionales e internacionales;
- combate de plagas y enfermedades animales y vegetales que restringen el ingreso a mercados externos, teniendo en cuenta los objetivos de preservación ambiental;
- desarrollo y promoción de productos y mercados;
- reorganización y aumento de eficiencia en actividades de transporte, almacenamiento y embarque (infraestructura y coordinación de servicios);
- mejoramiento en la organización comercial para la exportación; coordinación de la oferta nacional.

3. Aumento de la producción de productos primarios.

Este objetivo se basa en la existencia de condiciones de rentabilidad, lo cual a su vez se busca a través del logro de los siguientes objetivos específicos:

- transmisión de los precios internacionales de los productos (por vía de la

eliminación de retenciones y otros impuestos a la exportación) y disponibilidad de insumos a valores internacionales;

- aumento de la transparencia de los mercados internos a través de sistemas de información y desarrollo de bolsas y mercados de disponible y de futuros;
- desarrollo tecnológico que ofrezca alternativas crecientemente rentables y permita conservar los recursos.

4. Aumento de la participación de productos agroindustriales en el total de exportaciones. La esencia del modelo propuesto es fortalecer la tendencia ya iniciada de aumento de importancia relativa en las exportaciones de los productos elaborados de origen agropecuario. Este objetivo implica participar de mercados fuertemente competitivos, en los cuales pesan las empresas multinacionales, con altos estándares de calidad y fuertes estructuras de comercialización. En consecuencia, requiere el logro de importantes transformaciones:

- fortalecimiento de vinculación tecnológica entre las empresas agroindustriales y el sector público de ciencia y tecnología;
- desarrollo de nuevos productos y tecnologías en las agroindustrias;
- promoción y desarrollo de nuevos mercados externos para productos agroindustriales;
- formación de recursos humanos especializados en las áreas productivas y comerciales;
- aumento de la articulación entre el sector primario y el industrial, para adecuar a la demanda las condiciones de tiempo, calidad y continuidad de la oferta primaria.

#### *Diversificación de las exportaciones.*

Se ha señalado ya que un modelo cuya estrategia tiene como base principal la exportación de sus productos naturales, presenta un alto grado de vulnerabilidad si se encuentra concentrado en muy pocos rubros. La diversificación de la producción exportable permite reducir los riesgos derivados de acontecimientos climáticos o de las oscilaciones de los mercados internacionales.

Aporta, además, al objetivo de aumento de valor de exportaciones, con la posibilidad de nuevos productos y mercados. La meta de diversificación deriva en los siguientes objetivos específicos, algunos de los cuales coinciden con los señalados para el aumento de la competitividad y del valor de exportaciones:

1. investigación y desarrollo en nuevos productos, frescos y elaborados;
2. reconversión de actividades productivas que no resulten competitivas en las nuevas condiciones de desregulación e integración subregional;
3. desarrollos de comercialización: estudios de mercado, organización para la exportación (promoción en los mercados externos, organización de pequeños y medianos productores para la comercialización, coordinación de la oferta nacional), incorporación de nuevas modalidades comerciales (joint-ventures, intercambio compensado, envíos en consignación, consorcios de exportación);
4. desarrollo de producción y comercialización de productos llamados "naturales", o de "agricultura orgánica", sin contaminantes químicos (residuos de plaguicidas, hormonas, etc.).

### *Conservación de los recursos*

La estrategia de desarrollo agro-industrial se basa en la explotación de recursos naturales renovables. En los últimos años se ha ampliado la comprensión sobre el impacto de algunos sistemas productivos sobre el estado de los suelos y el medio ambiente, y la necesidad de preservarlos para el futuro. Menos conocida, en cambio, es la importancia de la conservación de los recursos genéticos.

Este es indudablemente uno de los objetivos más difíciles de abordar, por la necesidad de conciliar las metas de corto y largo plazo; es decir, aumento de la producción y productividad actual con la conservación de los recursos para el futuro.

La dimensión temporal y social de la conservación de los recursos, que no surge naturalmente en la consideración del empresario privado, exige que sea considerada expresamente en el momento de formulación de políticas para el resto de los objetivos. El éxito en la conservación de los recursos y preservación del medio ambiente está estrechamente ligado al logro de avances sustantivos en ciencia y tecnología, que ofrezcan nuevas formas de explotación y cuidado.

Una política de crecimiento sostenible debe contemplar los siguientes objetivos específicos:

### 1. Conservación del suelo

- desarrollo y adopción de tecnología adecuada
- desarrollo de nuevas formas de gestión empresarial que armonicen rentabilidad con conservación
- concientización y formación de técnicos y productores

### 2. Conservación de los recursos genéticos animales y vegetales

- bancos de germoplasma vegetal y animal
- parques nacionales, áreas protegidas, jardines botánicos

### 3. Reducción de la contaminación del ambiente y de los productos agropecuarios

- disminución del uso de insumos químicos por vía del manejo integrado de plagas e insecticidas biológicos
- desarrollos en biotecnología dirigidos a incorporar genéticamente resistencia a plagas y capacidad de fertilización

## *Integración nacional y regional*

### a) Integración nacional

La concentración de la actividad económica en la región pampeana está explicada históricamente por razones ecológicas, económicas y políticas. En las últimas décadas se ejecutaron políticas para promover el desarrollo de las regiones no pampeanas, y aunque han tenido efectos positivos, no fueron suficientes para lograr un equilibrio económico regional. Las condiciones actuales de desregulación, eliminación de subsidios e integración subregional latinoamericana crean a un tiempo nuevas restricciones y nuevas oportunidades para el desarrollo de las regiones no pampeanas. El objetivo de integración nacional está estrechamente relacionado con el logro de la equidad, ya que en

las zonas no pampeanas se ubica el grueso de los pequeños productores, que sufren, además de las limitaciones de su tamaño, la problemática general de estas regiones.

En lo atinente a la actividad agropecuaria, el logro de la integración nacional aparece estrechamente ligado a los siguientes objetivos específicos:

1. el desarrollo agroindustrial, que permita la elaboración regional de productos primarios logrados en condiciones de eficiencia productiva, y que se incorporen a nuevas rutas comerciales derivadas de la integración latinoamericana. Para este desarrollo son pertinentes los objetivos y acciones mencionados en los puntos de desarrollo agroindustrial e integración regional.

2. la integración de los pequeños productores por vía de su participación en actividades rentables, articuladas con la agroindustria, lo cual implica el desarrollo de estrategias específicas<sup>26</sup>, en torno a los siguientes lineamientos principales:

- capacitación y organización de pequeños productores en actividades productivas, de elaboración y comercialización vinculadas a las nuevas tendencias de los mercados;
- desarrollo tecnológico adecuado a la particularidad de sus recursos productivos;
- ejecución de proyectos de reconversión de actividades productivas y diversificación en pequeños productores;
- desarrollo de agroindustria rural;
- generación de empleo rural no agropecuario.

Así como en el caso del objetivo de conservación de los recursos, también la integración de los pequeños productores debe ser una consideración que atraviese las distintas políticas y programas que se encaren para lograr los diversos objetivos, incorporando las adaptaciones necesarias para que participen del proceso desde sus particularidades productivas y sociales.

---

26 En el área del desarrollo rural, se ha realizado una profunda evaluación a nivel nacional e internacional de los caminos seguidos en las últimas décadas, originándose una renovación en el enfoque estratégico y político, que ya tiene comienzo de ejecución a través de instrumentos como proyectos locales, fondos de financiamiento subregionales, y otros. Ver Basco, 1990.

**3. el desarrollo de instancias de concertación entre la Nación y las provincias en relación a la política agropecuaria. Una mayor integración requiere la unificación en materia de desregulaciones para favorecer la circulación de bienes y servicios, de nuevas regulaciones que aumenten las condiciones de calidad y sanidad de los productos, de acciones de conservación de recursos.**

#### **b) Integración regional**

La integración económica de los países del Cono Sur fue definida políticamente con la firma del Tratado de Asunción para llegar al Mercado Común en 1995. Si bien la disminución de aranceles está prevista en forma automática, la integración a nivel de la actividad agropecuaria y agroindustrial requiere trabajar aceleradamente en los siguientes objetivos específicos:

- armonización de la política agropecuaria, en sus distintos niveles: mecanismos de precios, impuestos, controles y requisitos de calidad y sanidad vegetal y animal;
- adopción de estrategias comerciales conjuntas con respecto a terceros países;
- eliminación de trabas no arancelarias (cupos, prohibiciones, etc.) al comercio de productos e insumos agropecuarios y agroindustriales;
- análisis de los impactos de la integración sobre distintas actividades productivas regionales y diseño de estrategias de reconversión;
- integración en actividades de investigación y transferencia de tecnología agropecuaria y agroindustrial;
- identificación conjunta de necesidades de infraestructura y requerimientos de inversión;
- definición de una política común de manejo y conservación de recursos naturales.

#### ***Sector público y privado en la política agropecuaria***

Una vez establecidos los objetivos de la política agropecuaria, se puede considerar la cuestión de las funciones a desempeñar por el Estado y el sector privado. Para ello, es útil seguir el esquema planteado en el punto III.1, distinguiendo en: actividades de Gobierno, actividades no desarrolladas por el sector privado, acciones de facilitación de la actividad privada.

Las actividades indelegables del Gobierno en el área agropecuaria, son las vinculadas con la representación nacional ante otros países y en foros interna-



cionales (cuerpos especiales de las Naciones Unidas —FAO, CEPAL—, organismos del sistema interamericano —IICA—, organismos multilaterales de financiamiento —Banco Mundial, BID—, Grupo Mercado Común, GATT, Comunidad Económica Europea, Grupo Cairns, y otros), las cuales han tomado particular relevancia en los últimos años por la batalla librada contra el proteccionismo agrícola de la CEE y los Estados Unidos. Ya se ha señalado que estas políticas crean una importante restricción al desarrollo del modelo de crecimiento agroexportador, y por lo tanto las gestiones de distinto orden que se realizan y el mantenimiento de un respaldo técnico para la negociación son vitales para el futuro mediano e inmediato. Igualmente, las recientes acciones de integración económica del Cono Sur, que requerirán un intenso trabajo futuro, son atinentes a las funciones del Estado, aunque puede armonizarse y potenciarse en gran medida con acciones del sector privado.

Hay otras actividades que son inherentes al Estado, no por su representación internacional o por razones técnicas, sino porque los beneficios privados suelen ser inferiores a los beneficios sociales, y difícilmente sean encaradas por el sector privado: se trata principalmente de la conservación de recursos y del medio ambiente, de determinadas áreas del desarrollo científico y técnico y las acciones encaminadas a mejorar la equidad.

Finalmente, hay un gran grupo de actividades que están dirigidas a facilitar y estimular el desarrollo de las empresas privadas, y que son asumidas generalmente por el sector público para garantizar condiciones de objetividad y cobertura, aún cuando pueden ser cumplidas también por el sector privado, bajo determinadas condiciones. Se trata principalmente de todos los servicios vinculados a la producción y comercialización: controles comerciales, aduaneros y sanitarios, coordinación del transporte y embarque, generación y transferencia de tecnología, información sobre producción, comercialización, precios y mercados.

Este último grupo de actividades es el que da la mayor flexibilidad para la paulatina incorporación del sector privado, siempre que existan mecanismos que garanticen el acceso homogéneo de todos los usuarios a los servicios prestados.

Esta cooperación entre los sectores público y privado para alcanzar los objetivos de la política agropecuaria deberá asentarse en cambios importantes en la estructura del Estado -que ya tienen principio de ejecución-, pero también en el sector privado y en las formas de vinculación entre ambos sectores.

**En el ámbito público, varias son las transformaciones requeridas:**

a) *Mayor articulación entre la política macroeconómica y las política agropecuaria.* La experiencia de las últimas décadas en este sentido fue negativa, y derivó principalmente del lugar secundario que se atribuyó al sector en el crecimiento económico. Se consideraba que la agricultura no podía ser factor de crecimiento, y que el nivel de producción era relativamente estable, sin respuesta a las políticas. De manera que, para la conducción económica, en general a lo largo de varias décadas, la actividad agropecuaria fue básicamente una fuente de recursos fiscales, por lo cual la coordinación no tenía sentido. A su vez, el Ministerio o Secretaría de Agricultura no se visualizaba como la dependencia del Gobierno para llevar adelante su política agropecuaria en coordinación con la política general, sino un organismo que —implícitamente— representaba a los productores agropecuarios frente al Gobierno. En los temas de orden económico, la Secretaría apoyaba en general los reclamos de los productores por la eliminación de las retenciones, o se ocupaba del diseño de las políticas compensatorias. En un marco donde el Poder Ejecutivo tenía mucho poder para influir en los mercados y en consecuencia en los beneficios de los particulares, el lobby sobre el Ministerio era una conducta bastante racional. Actualmente, la desregulación sobre precios y mercados reduce las áreas de influencia de las corporaciones sobre el Ejecutivo, y posiblemente provocará una reorientación de su actividad política hacia el Poder Legislativo.

También es necesaria una coordinación entre las distintas reparticiones que tienen que ver con la actividad agropecuaria y agroindustrial. En este aspecto, surge la necesidad de un ámbito de política agro-industrial, en lugar del tratamiento separado en las Secretarías de Agricultura y de Industria y Comercio, que reproduzca en el sector público la armonización que se pretende en el sector privado entre la producción primaria y la industria.

La coordinación en el nivel público debe incluir también las instancias provinciales y municipales. Aunque el marco macroeconómico actual reduce también el espacio para la formulación de políticas económicas provinciales, igualmente hay áreas de coordinación de significativa importancia en relación a la eficiencia de la producción y la comercialización. Así, la planificación de la inversión en infraestructura portuaria y vial, las campañas sanitarias, los programas de lucha contra plagas, las reglamentaciones sobre transporte y comercialización, los impuestos y tasas. Las municipalidades, a su vez, pueden brindar a los gobiernos nacionales y provinciales el contacto más directo con el sector privado para la ejecución de políticas y programas.

b) *El Estado tiene que modernizarse*. Fue diseñado para otras políticas, con otros recursos, otro contexto nacional e internacional. Quizás la nota más llamativa del Estado argentino en la última década ha sido su incapacidad para hacer lo que tiene que hacer (ya sea políticas económicas, cobrar los impuestos o cuidar la seguridad pública). Las políticas de ajuste contribuyeron a reducir sus recursos financieros, y en consecuencia disminuyó la cantidad y calidad de sus recursos humanos.

La reforma del Estado es sin duda una necesidad sentida en la sociedad. Pero es necesario distinguir claramente entre reformar al Estado y meramente "achicarlo". El enorme peso del gasto público sobre el conjunto de actividad económica ha llevado a una concepción errada sobre la reforma, centrándola meramente en la reducción del gasto público. La reforma del Estado, en cambio, debe realizarse partiendo de las nuevas funciones que le correspondan en el actual contexto económico general, poniendo el énfasis en los criterios de eficiencia para cumplirlas y sujetándose al límite de los recursos fiscales de origen tributario.

En las condiciones macroeconómicas actuales y frente a los desafíos que se presentan, el Estado que se requiere es, de acuerdo a una frase ya popularizada "flaco pero fuerte", flexible, ágil, innovador. Reformar al Estado, modernizarlo, es dotarlo de los recursos humanos, técnicos y financieros para responder a las tareas que se le requieren, transformar algunas instituciones y fortalecer otras. Implica que el funcionario público tenga una motivación hacia su tarea, derivada de su remuneración adecuada y de sus posibilidades de progreso, y la conciencia de estar participando en un proyecto de crecimiento.

Durante el año 1991 se produjeron avances en la reforma del Estado en diversas áreas. Los aspectos más llamativos, en lo que refiere a la administración central, son la reducción en el número de agentes y la jerarquización y llamado a concurso de cargos con funciones ejecutivas en varias Secretarías. Este último aspecto persigue elevar la calidad profesional y la dedicación de los funcionarios del máximo nivel técnico, y a la vez independizarlos de las variaciones que se producen en los cargos políticos. En el área agropecuaria se elevó la jerarquía de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca (por unos años había sido transformada en Subsecretaría), se aprobó su nueva estructura y se concursaron sus Direcciones Nacionales. Para ser efectiva, esta modernización y búsqueda de una calidad superior en las acciones debe ser continuada hacia el resto del personal, proporcionando oportunidades de capacitación, remunerando en relación a las capacidades y al desempeño, estableciendo un control de gestión.

Hacia fines de 1991, el decreto "de desregulación" significó, en lo específico, una nueva reestructura del área de la SAGyP, ya que estableció la disolución de un conjunto de organismos descentralizados que dependían de la misma: Junta Nacional de Granos, Junta Nacional de Carnes, Instituto Forestal Nacional, Mercado de Concentración Pesquera, Instituto Nacional de la Actividad Hípica, Corporación Argentina de Productores de Carnes, Mercado Nacional de Hacienda de Liniers. Asimismo disolvió otros tres organismos que no dependían de la SAGyP sino directamente del Ministerio de Economía, pero que atendían asuntos de orden agropecuario: Comisión Reguladora de la Producción y Comercio de la Yerba Mate, Mercado Consignatario Nacional de Yerba Mate, Dirección Nacional del Azúcar.

En cambio, por otras leyes o decretos, se decidió otorgar autarquía al Servicio Nacional de Sanidad Animal (SENASA), crear un Instituto de Calidad y Sanidad Vegetal —también autárquico— y restablecer la autonomía del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA).

Indudablemente esta profunda reforma se asienta en características generales del modelo económico actual: por una parte, neutralidad hacia los distintos sectores económicos, asignación de recursos según las leyes del mercado, consecuente redefinición de las funciones del Estado, reducción de gastos públicos, desregulación de la actividad privada. Por otra parte, fortalecimiento de actividades que, como se viene señalando, son críticas para el nuevo proyecto de crecimiento: calidad, sanidad, tecnología.

En términos generales, los cambios adoptados responden a la lógica del modelo, aunque algunos hayan sido muy polémicos. Lo importante es considerar que, así como un organismo que se creó para cumplir funciones que ya no son necesarias no tiene razón de existir, hay que prever la ejecución de las funciones que sí permanecen.

Así por ejemplo, el caso de la Junta Nacional de Granos. Si se acepta que las funciones que aún estaba cumpliendo —la tipificación y análisis de calidad de los granos exportados, el régimen de la Resolución 1825 que facilitaba el comercio de cereales, beneficiando a las distintas partes involucradas y evitando la congestión en los puertos, o las negociaciones de Gobierno a Gobierno— son importantes para el desarrollo del comercio de cereales, es necesario prever quién las continuará.

Las alternativas administrativas son múltiples y quizás el sector privado pueda en el futuro desarrollar alguna de las actividades. Pero para aquellas

funciones que se consideren aún pertinentes y de orden público, deben asignarse estructuras y recursos financieros para su cumplimiento. En caso contrario, la actividad agropecuaria perdería avances, experiencias y recursos humanos capacitados que hoy son esenciales para fortalecer la capacidad exportadora del país.

En el sector privado, las entidades representativas deberán adaptarse al nuevo contexto general, caracterizado por la apertura, la integración con los países vecinos y la reducción en la actividad del Estado. Esto significa modernización institucional, tanto en aspectos de política interna de cada entidad (cobertura, dinámica institucional, participación societaria), como de las áreas a las que dirijan su actividad.

El cambio que se necesita en las entidades es tan intenso como el que se le pide al Estado. Así, una mayor coordinación con el sector público exige también mayor participación de los representados, desagregado regionalmente y por distintas actividades, en relación directa con los problemas que se plantean. Posiblemente deban involucrarse no sólo las tradicionales "entidades" sino diversas asociaciones representativas de situaciones específicas (producciones regionales, pequeños productores, organizaciones no gubernamentales, organizaciones intermedias).

Si los privados (productores agropecuarios o agroindustrias) comienzan a cumplir funciones que antes eran oficiales —por ejemplo, ordenamiento del comercio de distintos productos, controles de calidad, etc.— necesitarán dotarse de estructuras organizativas adecuadas, lo cual tendrá implicancias en relación a la representatividad de las entidades y a los mecanismos de unificación de las representaciones.

Las entidades deberán adaptarse al hecho de que no es posible influir directamente sobre el precio de los productos, y tendrán que buscar y ofrecer a sus representados caminos para lograr los mejores precios, a través de información sobre mercados, oportunidades de exportación, normas de comercialización, diferenciación de productos, nuevas tecnologías de producción, procesamiento, empaque. Otro aspecto importante sobre el que podrían asesorar es el de nuevas formas de asociación entre los actores de la escena agro-industrial: productores, contratistas, procesadores, comercializadores.

En suma, si se espera una menor actividad del Estado, el sector privado deberá asumir nuevas responsabilidades, cubriendo actividades que, bien o

mal, eran antes desempeñadas por el sector público. Es preciso reconocer que hasta el momento, la unión de esfuerzos de la sociedad civil para resolver problemas públicos específicos no ha sido una conducta habitual en nuestra sociedad. La reducción de la participación del Estado en la economía debe verse como una nueva etapa en un proceso de crecimiento, en el que la protección es reemplazada por un desarrollo autónomo.

En esta interacción entre los sectores público y privado, éste último debería participar y asumir responsabilidades desde el diagnóstico hasta la ejecución, en un ámbito institucionalizado. Es un cambio de actitudes, de estilo. Es necesario valorar el aporte de los empresarios en el análisis técnico de los problemas productivos y comerciales y reconocer que la escasez de recursos del sector público en el marco del ajuste requiere una mayor participación y aporte del sector privado. Por otra parte, el enfoque y la creatividad de los empresarios privados son un ingrediente necesario en el diseño de las políticas.

Para ello se requiere una continuidad y aprendizaje en la interacción. En este sentido, el decreto "desregulador" de fines de 1991 disolvió las comisiones asesoras sectoriales y por productos que funcionaban en la órbita del Ministerio de Economía. Si bien desde el punto de vista de reducción del gasto público, puede ser necesario eliminar estructuras específicas, sería conveniente mantener ámbitos de intercambio y análisis con el sector privado para una mayor riqueza en la consideración de las políticas económicas en general, y en particular la agropecuaria.

#### IV. LOS NUEVOS INTERROGANTES

Las reformas encaradas en 1991 parecen sentar nuevas bases para la actividad económica y condiciones favorables para el desarrollo del complejo agro-industria y en consecuencia, para su aporte al crecimiento nacional.

La eliminación de las discriminaciones intersectoriales, la creación de un marco de rigurosidad fiscal y eliminación de la emisión monetaria sin respaldo, la carga impositiva basada principalmente en impuestos directos (activos, ganancias, inmobiliario), la expectativa de un marco de estabilidad, la cercana perspectiva de la integración de los países del Cono Sur, son todos factores auspiciosos.

La derogación masiva de regulaciones y cargas impositivas sobre la actividad privada que se produjo sobre fines del año tuvo además el impacto político de reanimar la iniciativa privada, incentivando la búsqueda de negocios y oportunidades de ganancia y enfrentando a los empresarios de todo tamaño al desafío de cambiar sus enfoques y estrategias.

Pero aunque estas condiciones permiten esperar rentabilidad e inversión, y en consecuencia crecimiento, surgen muchas preguntas vinculadas al nuevo modelo económico general que se perfila para los próximos años. Esos cuestionamientos se refieren, por una parte, al contexto internacional, y por otra al nuevo perfil del Estado, en un marco de mayor restricción presupuestaria y que consagra al mercado como asignador de los factores y de los ingresos.

En el orden internacional, ¿se arribará a relaciones más equitativas, a través de la reducción de las políticas proteccionistas, liberalización del comercio, programas de solución de la deuda externa? ¿Adoptarán los organis-

mos multilaterales de financiamiento una actitud decidida hacia el fomento de la inversión y la conservación de los recursos naturales?

En relación al papel del Estado y a la dimensión del gasto público, se ha señalado que el éxito del nuevo modelo depende del cumplimiento de ciertos requisitos para hacerlo sostenible, requisitos que no son atractivos para ser financiados por la actividad privada y que necesitan un considerable volumen de recursos: fuerte desarrollo del sistema científico y técnico; transformaciones en la educación común, formal y no formal, para facilitar la transición de un esquema económico a otro; políticas de conservación de recursos naturales; apoyo a la integración de pequeños productores.

La privatización de servicios públicos o de empresas en áreas estratégicas, plantea a su vez la incertidumbre sobre la determinación de precios en mercados que, por su esencia o por su escala, tienen estructuras monopólicas u oligopólicas.

La apertura económica y el libre imperio de las leyes del mercado, introduce interrogantes vinculados a la concentración del poder económico, a la posible desigualdad en las condiciones de competencia y al destino de unidades y agentes productivos que, por su escala o localización, no resultan rentables. Aunque resulta claro que ya no es viable (ni conveniente) sostener una economía de subsidios como la que condujo a las situaciones vividas en los últimos años, preocupa la actividad de pequeñas y medianas empresas, tanto en áreas agropecuarias como manufactureras.

La pregunta es, en consecuencia: ¿será capaz la sociedad argentina, sus políticos, empresarios y trabajadores, sus técnicos y educadores, de encontrar tecnologías y formas organizativas que permitan una amplia participación dentro de las pautas de eficiencia de mercado?

En una economía mucho más abierta, vinculada a un mercado suramericano de 200 millones de consumidores, ¿cómo se atenuarán los impactos de las oscilaciones de los mercados internacionales o regionales, contando con menos instrumentos de regulación del comercio exterior y de intervención en la actividad económica interna?

La integración nacional a través del mayor desarrollo relativo del interior, ¿será posible en un marco en el que se eliminan subsidios de larga data, tanto



del gobierno nacional a las provincias, como de los erarios provinciales a distintos sectores de sus economías?

¿Cuál será la fisonomía de una organización política federal en un marco en que, a pesar de la desregulación, es creciente la necesidad de unificar pautas para el desarrollo de la actividad económica? O dicho de otra forma, en un marco en que las decisiones macroeconómicas, adoptadas por el Gobierno nacional, determinan básicamente las condiciones de rentabilidad de todas las actividades?

El nuevo modelo económico recién se está perfilando. Se sabe que será mucho menos estatista que el de los últimos cincuenta años. Pero también se sabe que no se pueden ya comprar recetas de liberalismo de otras épocas. Al contrario, que se debe aprender de los países desarrollados a construir un Estado eficiente. Un Estado que no base sus políticas en subsidios o castigos a la actividad privada, sino en nuevas formas de concertación y articulación, que movilicen todos los recursos sociales en torno a un proyecto de bienestar, de democracia y de participación.



**CUADRO 1.**  
**GASTO PUBLICO EN RELACION AL PRODUCTO BRUTO INTERNO**  
 (en % del PBI a precios de mercado)

Año	Administración Nación	Pcias y MCBA	Empresa Públicas	Sistema de seguridad social	TOTAL
1961	11.0	6.8	16.3	4.2	38.2
1962	10.5	7.0	16.5	3.5	37.5
1963	10.2	6.8	15.8	3.7	36.4
1964	10.6	6.3	13.2	4.0	34.2
1965	9.5	6.7	11.6	3.7	31.5
1966	10.8	7.4	11.4	4.3	33.9
1967	11.2	7.1	11.8	4.9	34.9
1968	10.7	7.2	11.7	5.3	34.9
1969	10.6	7.5	11.0	4.6	33.7
1970	10.5	7.6	11.1	4.5	33.7
1971	10.0	7.1	11.3	4.5	33.0
1972	10.2	7.1	11.4	3.7	32.4
1973	11.6	8.0	11.0	4.0	34.6
1974	12.7	9.9	11.9	4.7	39.2
1975	11.7	10.6	13.2	4.0	39.5
1976	12.2	8.8	14.9	3.9	39.7
1977	11.5	9.4	12.9	4.1	37.9
1978	13.7	10.4	14.6	4.6	43.4
1979	12.7	10.2	12.6	4.9	40.4
1980	13.0	11.6	13.4	5.9	43.9
1981	15.3	12.0	15.7	6.1	49.0
1982	16.8	9.6	17.0	4.8	48.2
1983	15.8	11.4	17.5	5.1	49.8
1984	13.0	11.9	15.6	5.0	45.4
1985	12.6	11.4	18.0	5.6	47.5
1986	11.4	12.8	14.4	5.5	44.1
1987	18.4	.....	15.2	5.1	(*)
1988	19.2	.....	17.8	5.2	(*)
1989	15.2	.....	17.0	3.6	(*)
1990	15.6	.....	10.7	5.7	(*)
<b>Promedios</b>					
1961-1965	10.4	6.7	14.7	3.8	35.6
1966-1972	10.6	7.3	11.4	4.5	33.8
1973-1975	12.0	9.5	12.0	4.2	37.8
1976-1983	13.8	10.4	14.8	4.9	44.0
1984-1986	12.3	12.0	16.0	5.4	45.7
1987-1990	17.1	.....	15.2	4.9	(*)
(*) Desde el año 1987 no está disponible el dato del gasto de provincias y MCBs.As.					
FUENTE: MINISTERIO DE ECONOMIA, Sec. de Hacienda. SECTOR PUBLICO Esquema de Ahorro-Inversión-Financiamiento.1961-1986 y sus actualizaciones.					

**CUADRO 2**  
**ARGENTINA POLITICA MACROECONOMICA. 1973-1990**

PERIODO Y GOBIERNO	CARACTERIS- TICAS GENERALES DE LA POLITICA ECONOMICA Y PRINCIPALES REFORMAS LEGALES	PRECIOS Y BIENES Y SERVICIOS PUBLICOS	POLITICA CAMBIARIA Y ARANCELARIA (*)	POLITICA MONETARIA (**)	SALARIOS	POLITICA FISCAL (PF)
Mayo 73 Junio 75 Democrático Justicialista	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Concertación go- bierno - obrero sindical</li> <li>• Acta de compro- miso nacional</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Congelamiento</li> <li>• Rebaja de los pre- cios de los bienes que componen la canasta familiar</li> <li>• Precios máximos para insumos in- termedios</li> <li>• 1974. Flexibiliza- ción de precios</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Control de cam- bios extendido, Tipo de cambio (TC) comercial, fi- nanciero y mixto, fuerte sobreva- luación de los TC manejados.</li> <li>• Régimen de im- portaciones: algu- nas prohibidas, resto sujeto a aprobación oficial. Depósito previo requerido.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• PM pasiva. Mone- tización</li> <li>• Sistema de nacio- nalización de de- pósitos. Tasas re- guladas por el BCRA</li> <li>• Tasas de interés reguladas (TIR) negativas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aumentos sin de- recho a trasladar a precios</li> <li>• Fijación por el Estado</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pol. fiscal expansiva. Financiamiento del déficit fiscal/emisión: imp. inflacionario; deuda pública interna.</li> </ul>
Junio 75 Marzo 76 Democrático Justicialista	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Shock inflaciona- rio</li> <li>• Primer intento de ajuste</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Liberación</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Idem anterior.</li> <li>• Devaluación de shock en los tipos controlados. Ace- lerada devaluati- zación del peso en el mercado para- lelo.</li> <li>• Mercado de cam- bios múltiple: co- mercial, financie- ro y financiero es- pecial.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• PM pasiva. Ex- pansión oferta monetaria. Des- monetización.</li> <li>• Segmento regula- do: TIR negativa</li> <li>• Segmento libre: TI negativa</li> <li>• Instrumentos fi- nancieros (deuda pub. int) TIR po- sitiva.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Actualización re- muneraciones de contratos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• PF expansiva. Déficit financiado con emi- sión.</li> <li>• Deuda pública interna y externa</li> </ul>

<p>Marzo 76 Marzo 77 Dictadura militar (junta de comandantes)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Modelo de apertura</li> <li>• Ley de inversiones extranjeras</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Liberación de precios</li> <li>• Aumento de tarifas públicas en términos reales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fuerte devaluación inicial y régimen de transición (6 meses) con mezcla de tipos controlados y libres. Infravaluación del peso.</li> <li>• Fuerte reducción de retenciones a las exportaciones.</li> <li>• Reajuste global de aranceles de importación, reducción de arancel promedio de 90 a 50%.</li> <li>• Eliminación de prohibiciones, depósitos previos y flexibilización de autorizaciones.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• PM pasiva. Monetización y no regulado: TI positivas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Congelamiento de salarios</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pol. fiscal restrictiva. Déficit fiscal financiado principalmente c/ deuda pública interna.</li> </ul>
<p>Marzo 77 Dic. 78 Dictadura militar</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley de entidades financieras</li> <li>• Ley de promoción industrial</li> <li>• Eliminación de las restricciones a la entrada y salida de capitales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tregua de precios (congelamiento por 120 días)</li> <li>• Liberación gradual</li> <li>• Desindexación de la economía</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Régimen virtualmente libre, con retenciones y rebolsos.</li> <li>• Sobrevaluación del peso.</li> <li>• Un año de plazo mínimo para entrada de capital extranjero. Depósito obligatorio en pesos para operaciones de entrada de capital externo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Política monetaria activa. Desindexación.</li> <li>• Liberación del mercado financiero.</li> <li>• Reforma del sist. Descentralización de los depósitos bancarios.</li> <li>• Cuenta de regulac. monet. Operación de mercado abierto TIR positivas (brecha entre int. y externa)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aumentos pautados. Reajustes por decreto.</li> <li>• Se introduce la flexibilidad laboral</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pol. fiscal contractiva: déficit financiado c/ deuda pública externa e interna.</li> </ul>

(sigue el cuadro)

**CUADRO 2**  
**ARGENTINA. POLITICA MACROECONOMICA. 1973-1990**

<p>Dic. 78 Marzo 81 Dictadura militar. En 1981 cambio de presidente</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Enfoque monetario del balance de pagos</li> <li>• Régimen industrial automotriz y petroquímica</li> <li>• Ley promoción minera</li> <li>• Transferencias de servicios públicos a las provincias</li> <li>• Generalización IVA</li> <li>• Eliminación de aportes patronales jubilatorios</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Arancel como control de precios</li> <li>• Reducción de aranceles de importación</li> <li>• Anticipo de evolución de tarifas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Anticipo de la co-tización del peso.</li> <li>• Devaluación pasada mediante "tablita", lo que implicó seguro de cambios generalizado.</li> <li>• Fuerte sobrevaluación. Se establece programa de reducción trimestral de aranceles de importación y se llega a un promedio del 20% (abril 1979). Eliminación gravámenes extras-ranc. (enero 1981)</li> <li>• Extraordinario crecimiento de la deuda externa.</li> <li>• Se elimina el depósito y se autoriza operaciones a término de entrada de capital externo.</li> <li>• Se eliminan plazos de entrada de capital externo.</li> <li>• Se reajusta la tabla (devaluación)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Anticipo de evolución de oferta de crédito.</li> <li>• Elevado endeudamiento de las empresas y bancos.</li> <li>• Quiebras y refinanciaciones</li> <li>• Tasas libres con sistema de encaje fraccionario.</li> <li>(1) TI negativas</li> <li>(2) TI positivas</li> <li>• Régimen de garantías oficial de depósitos hasta un importe fijo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Anticipo de evolución de salarios públicos</li> <li>• Liberación de políticas de salarios</li> <li>• Reajuste salario mínimo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• PF contractiva</li> <li>• Reducción de apoyo del BCRA al Tesoro</li> <li>• Déficit financiado con emisión</li> <li>• Fuerte expansión de la externa</li> <li>• Reducción de participación provincial en recaudación fiscal nacional</li> </ul>
---	---	--	--	---	--	---

<p>Marzo 81 Junio 82 Dictadura militar</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Abril 1982. Guerra de Malvinas</li> <li>• Suspensión créditos externos</li> </ul> <p>Subperíodos: (1) Marzo 81 - dic. 81 (2) Dic. 81 - Junio 82</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Precios libres</li> <li>(1) Tarifas ajustadas por índice de inflación</li> <li>(2) Reducción de ajuste de tarifas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Abandono de la "labilita"</li> <li>• Devaluación inicial 30%</li> <li>(1) Desdoblamiento controlado; financiero libre.</li> <li>• Seguro tipo de cambio para pago crédito externo</li> <li>(2) Unificación y flotación. Aumento aranceles de importación.</li> <li>• Restablecimiento relaciones a exportaciones</li> <li>• Infravaluación del peso</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• FM activa</li> <li>Monetización</li> <li>(1) TI fluctuante</li> <li>(2) TI positivas</li> <li>• Endeudamiento empresas. Refinanciación bancas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• (1) Salarios ajustados por índice de inflación</li> <li>• (2) Reducción de ajuste de salarios privados y congelamiento salarios públicos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• (1) PF expansiva Deficit. financ. c/emisión. Aumento deuda externa a corto plazo.</li> <li>(2) PF restrictiva Deficit financ. c/emisión.</li> </ul>
<p>Junio 82 Dic. 83 Dictadura militar</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Transición hacia elecciones democráticas (dic. 1983)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Control de precios para empresas líderes</li> <li>• Recomposición de tarifas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Id. anterior etapa</li> <li>(2) Generalización de los seguros de cambio</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• PM pasiva. Desmonetización.</li> <li>• Reforma financiera.</li> <li>Segmento regulado c/encaje 100%, TIR negativas.</li> <li>Segmento libre, sin encaje, TI positivas. Licuación de pasivos privados internos.</li> <li>• Ag. 1983: eliminación mercado libre y operaciones interbancarias</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• (1) Salarios ajustados por índice de inflación</li> <li>• (2) Reducción de ajuste de salarios privados y congelamiento salarios públicos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• PF expansiva.</li> <li>• Deficit financiado con emisión.</li> <li>• Disminución del financiamiento con deuda interna.</li> <li>• Intentos renegociación deuda externa.</li> <li>• Estatización de deuda externa privada.</li> </ul>

(sigue el cuadro)

CUADRO 2 ARGENTINA. POLITICA MACROECONOMICA. 1973-1990

Dic. 83 Junio 85 Democrático Radical	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Renegociación de la deuda externa</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Actualización de tarifas</li> <li>• Control de precios</li> <li>• Concertación con sectores empresariales y laborales</li> <li>• Tregua de conflictos, despidos y suspensiones</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• TC controlado</li> <li>• Infravaluación del peso</li> <li>• Retenciones a las exportaciones</li> <li>• Mayor control de importaciones</li> <li>• Reimplantación de gravámenes extraarancelarios a las importaciones</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• PM pasiva. Desmonetización.</li> <li>• TIR segmento regulado negativo</li> <li>• TI segmento libre fluctuantes. Altos niveles de encajes. Cupos/capitación de aceptaciones bancarias. Reducción del déficit cuasi-fiscal.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aumento inicial y pautas de indexación sobresalaris privados</li> <li>• Suspensiones ingresos al sector público</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• PF contractiva (atraso salarios públicos, inversión, pagos a proveedores).</li> <li>• Déficit financiado con emisión y menos con deuda pública interna y externa.</li> </ul>
Junio 85 Abril 86 Democrático Radical	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ajuste heterodoxo. Plan Austral. Política de shock</li> <li>• Quiebra de la indexación automática.</li> <li>• Control crédito interno.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Congelamiento de precios de bienes y tarifas</li> <li>• Precios máximos para bienes básicos con excepción de los estacionales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• TC controlado. Inicial nivel de paridad (congelamiento). Luego infravaluación</li> <li>• Aumento de las retenciones a las exportaciones</li> <li>• Aumento de aranceles a importaciones (15% adicional)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• PM pasiva. Segmentos regulado y libre. TI positivas. Reforma monetaria. Monetización. No emisión para financiar déficit.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aumento inicial y congelamiento</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• PF contractiva. Aumento de presión fiscal, creación de impuesto "ahorro forzado", deuda externa. Pago intereses deuda externa.</li> <li>• Aumento particip. provincial en recaudación fiscal nacional.</li> </ul>
Abril 86 Oct. 86 Democrático Radical	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Esquema de desgelamiento gradualista</li> <li>• Postergación de deuda externa acordada vía renegociación con banca acreedora por 8 meses</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Flexibilización de precios</li> <li>• Aumento y posterior congelamiento de tarifas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• TC controlado</li> <li>• Devaluaciones pequeñas y periódicas</li> <li>• Infravaluación del Austral</li> <li>• Arancel de importaciones prometido. 40%.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• PM pasiva. Monetización. TI regulado y libre negativa. Inmovilizac. a la capacidad prestable de entidades financ. Mayor regulac. del merc. financiero. Nuevo esquema operativo para banca oficial como banca de fomento.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• "Sincaramiento" de salarios básicos de convenio. Aumentos de salarios públicos y privados.</li> <li>• Congelamiento</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• PF expansiva</li> <li>• Flexibilización en financiación del déficit vía BCRA</li> <li>• No se reduce gasto público</li> <li>• Aumento déficit cuasi-fiscal</li> </ul>



<p>Oct. 86 Oct. 87 Democrático Radical</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fase estabilizadora</li> <li>• Modificación del régimen de promoción industrial (reducción de subsidios)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pautas para el ajuste de precios</li> <li>• Precios máximos para canasta familiar</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Idem anterior</li> <li>• Reducción de las retenciones a las exportaciones</li> <li>• Infravaluación del Austral</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• PM pasiva. Expansión oferta monet. (redes-cuentos del BCRA). Destrucción mercado financ. Eliminación encajes remunerados a tasa no regulada a cambio de depósitos indisponibles. Financiac. p/constituir mercado de capitales p/em-presas endeudadas.</li> <li>• TIR reguladas neg. Tilibres fluct.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pautas para ajustes mensuales (bandas de negociación para salarios privados)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• PF expansiva. Déficit fiscal y cuasi-fiscal financiado c/deuda externa (80%) y deuda interna (20%).</li> <li>• Retiro voluntario p/empleados públicos.</li> </ul>
<p>Oct. 87 Feb. 89 Democrático Radical</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Abril 1988. Suspensión pagos intereses de deuda externa.</li> <li>• Agosto 1988. Nuevo plan de estabilización: Plan Primavera.</li> <li>• Ley de coparticipación federal de impuestos</li> <li>• Reforma petrolera (Plan Houston)</li> <li>• Régimen de capitalización de deuda externa</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1987. Congelamiento de precios</li> <li>• 1988. Fijabilización de precios</li> <li>• Aumentos de tarifas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• TC controlado. Desde agosto 88 licitación pública p/venta de divisas; mantuvo nivel del TC entre ag. 88 y feb. 89</li> <li>• Infravaluación del Austral (breve período de sobrevaluac.)</li> <li>• Feb. 89: crisis del mercado de cambios</li> <li>• Export. agrup.: TC comercial</li> <li>• Export. indust.: mix de TC comercial y libre</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• PM activa. Desregulación y saneamiento del sistema financiero. Eliminación segmento regulado. TI libre positiva. Desmonetización.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1987. Salarios congelados</li> <li>• 1988. Negociaciones libres de salarios (por ley) por convenciones colectivas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• PF contractiva. Déficit financ. p/BCRA con divisas y deuda externa.</li> <li>• Moratoria de deuda externa. Reducción gasto público. Fuerte expansión deuda interna. Aumento déficit fiscal y cuasi-fiscal.</li> <li>• Impuestos de emergencia.</li> </ul>

(sigue el cuadro)

CUADRO 2 ARGENTINA. POLITICA MACROECONOMICA. 1973-1990

Feb. 89 Jun. 89 Democrático Radical Elecciones (mayo 89). Entrega anticipada del poder	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Crisis del Plan Primavera</li> <li>• Renuncia de la conducción económica</li> <li>• Política de estabilización</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Precios libres</li> <li>• Shock de hiperinflación en junio</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Eliminación de retenciones a export. cereales, bajas p/oleaginosas.</li> <li>• Régimen import.: reducción arancel promedio al 29%; reducción requisitos p'importaciones</li> </ul>	Id. anterior	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Libres</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aumento déficit cuasi-fiscal</li> </ul>
Julio 89 Dic. 89 Democrático Justicialista	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Plan BB (Bunge &amp; Born)</li> <li>• Comienzo de privatizaciones de empresas públicas, descentralización y desregulación económica.</li> <li>• Ley de emergencia económica</li> <li>• Ley de Reforma del Estado.</li> <li>• Lev de reforma</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Libres</li> <li>• Tarifas: aumento y congelamiento inicial. Posteriore aumentos</li> <li>• Shock de hiperinflación en diciembre</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• TC controlado y libre. Mix para distintas exportaciones e importaciones (feb.- abril)</li> <li>• TC fijado diariamente por BCRA, restablecimiento retenciones (mayo), sucesivas modificaciones del régimen.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mercados libres</li> <li>• Reducción de encajes remunerados</li> <li>• TI levemente negativas hasta noviembre. En diciembre, TI fuertemente positivas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Negociación vía convenciones colectivas</li> <li>• Incrementos salariales de suma fija</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• PF contractiva</li> <li>• Impuestos sobre títulos de deuda pública interna</li> <li>• Aumento déficit cuasi-fiscal</li> </ul>

<p>Dic. 89 (2da. quincena) Democrático Justicialista</p>	<p>tributaria. • Reprogramación a dos años de vencimientos de capital de la deuda interna pública.</p>	<p>• Suspensión de todo control de precios • Altas expectativas inflacionarias • Tarifas no modificadas</p>	<p>• Eliminación del control de cambios • Flotación libre (disparada del dólar) • Caída de los derechos a las exportaciones</p>	<p>• Mercado libre TI positivas</p>	<p>• Privados libres • Incremento de salarios públicos en suma fija</p>	<p>• P F contractiva. • Atrazo salarios públicos • Suspensión de pagos a contratistas del Estado (obras públicas)</p>
<p>Enero 90 Febrero 90 Democrático</p>	<p>• Plan Bónex. Canje de depósitos a plazo fijo en el sistema financiero por títulos de deuda externa. • Depósitos indispuestos de entidades financieras en el BCRA canjeados por Bónex 89</p>	<p>• Shock hiperinflación en febrero • Shock tarifario. Aumento del</p>	<p>• Aumento de los</p>	<p>• PM activa (res-tricción oferta monetaria) • Suspensión de la operatoria bancaria de depósitos a plazo fijo.</p>		

FUENTES: BCRA, Memorias anuales. CEPAL Bs.As. DAMILL y FRENKEL (1990). COTTELY (1990)

NOTAS: (\*) Sobrevaluación: TC/nivel paridad < 1; infravaluación: TC/nivel paridad > 1.

(\*\*) Política monetaria pasiva; fija la tasa de interés y ajusta la oferta monetaria a la demanda.

(\*\*\*) PM activa: fija la oferta monetaria y deja fluctuar la tasa de interés.

**CUADRO 3 A.**  
**EVOLUCIÓN DE INDICADORES MACROECONÓMICOS EN DISTINTOS PERÍODOS DE POLÍTICA**

Período	— PRODUCTO BRUTO —			— BALANZA DE PAGOS —			Términos del Cta. Cte. Intercambio (9)		
	Interno (1)	Agropec. (2)	Industria (3)	Inversión Bruta Interna (4)	Saldo Comercial (5)	Exportac Importac (6) (7)		Saldo Cta. Cte. Intercambio (8)	
1 marzo 81 - junio 82	10224.2	1260.0	1974.2	1835.3	407.4	2334.0	1926.6	-645.8	115.8
2 junio 82 - dic 83	10161.4	1388.0	2068.7	1596.6	653.3	1824.0	1170.7	-701.7	100.3
3 dic 83 - junio 85	10480.5	1240.6	2122.8	1218.3	998.7	2080.1	1081.4	-497.3	100.6
4 jun 85 - abril 86	10194.3	1367.8	2082.7	1096.3	901.5	1845.1	943.7	-387.7	91.6
5 abril 86 - oct 86	10803.3	1345.6	2314.6	1183.0	511.9	1779.8	1267.9	-685.3	80.1
6 oct 86 - oct 87	10944.0	1370.1	2272.8	1427.9	135.4	1690.1	1454.7	-1069.5	69.4
7 oct 87 - agosto 88	10796.3	1322.5	2160.3	1378.3	888.6	2230.9	1342.3	-409.7	73.1
8 agosto 88 - feb 89	10157.0	1405.3	1985.8	1088.0	1048.3	2279.8	1231.5	-593.0	77.8
9 feb 89 - jun 89	9869.0	1151.9	1903.2	790.3	1511.9	2545.8	1033.9	-64.0	76.1
10 jun 89 - dic 89	10131.5	1469.0	1901.9	811.5	1414.6	2413.7	999.1	-192.5	73.8

**NOTA:** Los valores de las variables son promedios trimestrales. Abarcan los trimestres de vigencia de las políticas. En caso de no coincidir exactamente, incluyen el trimestre de finalización del período en el cual cambia la política. Los trimestres considerados, para cada período, son:

**FUENTES Y UNIDADES:**  
 (1) - (2) - (3) y (4): 1982 (1 y 2)  
 2: 82 (3 y 4), 83 (año)  
 3: 84 (año), 85 (1 y 2)  
 4: 85 (3 y 4); 86 (1)  
 5: 86 (2, 3 y 4)  
 6: 87 (año)  
 7: 88 (1, 2 y 3)  
 8: 88 (4), 89 (1)  
 9: 89 (2)  
 10: 89 (3 y 4)

(1) - (2) - (3) - (4): BCRA. Australces a precios de 1970. PBI a precios de mercado. PBA a costo de factores, incluye sólo agrícola y pecuario. Exc. silvicultura, pesca, caza y construcciones agropecuarias. P Industria manufacturera a costo de factores.  
 (5) - (6) - (7): INDEC. Millones de dólares corrientes.  
 (8): BCRA. Millones de dólares corrientes. Saldo del balance comercial, servicios reales y financieros.  
 (9): CEPAL BS. AS., sobre INDEC, BCRA y otras fuentes. Export/import. Índice 1970=100.

**CUADRO 3 B. EVOLUCION DE INDICADORES MACROECONOMICOS EN DISTINTOS PERIODOS DE POLITICA**

Periodo	Indices de Precios		Tipo de Cambio		Tarifas	M1	Salario Mensual	Tasa Interés Activa	
	Mayoristas Nivel General (10)	Consumidor (11)	Oficial (12)	Paralelo (13)				Nominal (17)	Real (18)
1 marzo 81 - junio 82	9.9	7.3	12.9	13.6	7.2	7.3	5.5	9.5	-1.2
2 junio 82 - dic 83	16.0	14.2	17.6	22.8	15.2	11.8	17.0	13.7	-0.3
3 dic 83 - junio 85	24.8	23.8	25.2	24.7	26.1	20.0	22.1	23.5	0.9
4 jun 85 - abril 86	0.6	3.1	1.3	1.5	0.8	11.7	2.4	6.0	14.6
5 abril 86 - oct 86	5.0	5.8	5.1	6.3	5.1	4.8	6.5	6.5	1.2
6 oct 86 - oct 87	9.0	8.8	9.5	9.3	8.6	7.8	7.7	10.3	0.7
7 oct 87 - agosto 88	18.6	16.6	16.2	13.8	18.2	12.4	16.6	15.5	-1.8
8 agosto 88 - feb 89	8.0	9.5	7.0	20.2	6.0	12.9	10.2	13.4	-1.6
9 feb 89 - jun 89	96.1	72.2	108.6	113.8	46.3	48.3	58.9	107.2	-15.2
10 jun 89 - dic 89	33.2	40.6	33.6	22.1	59.2	47.8	41.7	19.5	1.4

.....Variaciones porcentuales .....

.....Equivalente mensual .....

NOTA: id. nota cuadro 3.a.

FUENTES Y UNIDADES:

(10)-(11): CEPAL BS. AS. sobre INDEC. Son promedios de tasas equivalente mensual entre los meses finales de cada período.  
 (12) y (13): CEPAL BS. AS. S/BCRA. El tipo de cambio oficial es un tipo de cambio medio del comercio exterior, obtenido como promedio simple de la tasa que rige para la liquidación de las importaciones y de un tipo de cambio para exportaciones, el que a su vez surge de un promedio ponderado (sobre la base de las exportaciones de 1983) de la tasa efectiva de liquidación de exportaciones primarias y la del resto de exportaciones.  
 (14): CEPAL BS. AS. S/INDEC, SIGEP y otras fuentes.  
 (15): CEPAL BS. AS. S/BCRA. Circulación monetaria fuera de las entidades financieras, más depósitos de particulares en cuentas corrientes. Variación de promedios de saldos a fin de mes, desestacionalizados.  
 (16): CEPAL BS. AS. Salarios básicos, horas extras, premios y bonificaciones, por obrero, en la industria.  
 (17) y (18): CEPAL BS. AS. S/BCRA. Tasa equivalente mensual activa para el segmento libre, nominal y real en relación al Índice de Precios Mayoristas.

**CUADRO 3.C.**  
**EVOLUCION DE INDICADORES MACROECONOMICOS EN**  
**DISTINTOS PERIODOS DE POLITICA**

PERIODO	INDUSTRIA MANUFACTURERA		TASA DE SUBEMPLEO ABIERTO (21)
	Salario real mensual (19)	Obreros ocupados (20)	
1 marzo 81 - junio 82	86.0	75.0	5.9
2 junio 82 - dic 83	89.9	73.1	6.2
3 dic 83 - junio 85	110.8	78.0	6.8
4 junio 85 - abril 86	106.2	72.5	7.4
5 abril 86 - oct 86	116.9	70.6	7.5
6 oct 86 - oct 87	101.0	71.0	8.4
7 oct 87 - agosto 88	92.5	72.2	8.7
8 agosto 88 - feb 89	94.5	70.5	8.5
9 feb 89 - jun 89	56.9	66.3	9.3
10 jun 89 - dic 89	70.4	62.7	8.5

Nota: id. Cuadro 3.a.

**FUENTES Y UNIDADES:**  
(19): CEPAL BS.AS. sobre INDEC. Salario mensual deflactado por IP Consumidor en ese mes y el siguiente. Índice Base 1983=100  
(20): INDEC. Índice de obreros ocupados en grandes establecimientos industriales (21): INDEC. Proporción de población asalariada que trabajó menos de 35 horas la semana de la encuesta y deseaba trabajar más horas, en áreas urbanas de tamaño medio y grande.

**CUADRO 4**  
**PRODUCTO BRUTO TOTAL, AGROPECUARIO, NO AGROPECUARIO Y**  
**POR SUBSECTORES AGROPECUARIOS**

	1970	1980	1990	Tasa de crecimiento anual 1990 / 1970 1990 / 1980	
	(Australes a precios de 1970)			( en %)	
Producto Bruto Interno	7902	10005	9063	0.65	-0.90
Producto Bruto Agropecuario	1072	1256	1518	1.67	1.74
Prod. Bruto No Agropecuario	6830	8752	7545	0,47	-1.40
	(Indice Base 1970 = 100)				
Producto Bruto Interno	100.0	126.6	114.7		
Producto Bruto Agropecuario	100.0	117.2	141.6		
Prod. Bruto No Agropecuario	100.0	128.1	110.5		
Cereales	100.0	104.6	97.2		
Oleaginosas	100.0	262.9	667.1		
Cult. Industriales	100.0	126.6	131.8		
Frutas - Flores	100.0	121.0	135.8		
Hort. - Legumbres	100.0	109.0	138.3		
Subtotal Agrícola	100.0	129.1	175.8		
Ganado Vacuno	100.0	101.4	95.1		
Ganado Ovino	100.0	68.8	58.6		
Ganado Porcino	100.0	124.3	77.7		
Ganado Equino - Caprino	100.0	51.5	56.5		
Lana	100.0	89.9	93.3		
Leche	100.0	123.7	155.5		
Granja	100.0	168.3	228.1		
Sub total Pecuario	100.0	104.4	104.7		
Caza	100.0	600.0	610.0		
Constr. Agropecuarias	100.0	97.2	85.3		
Silvic. - Extracc. Madera	100.0	93.0	112.0		
Pesca	100.0	166.0	230.0		
<b>FUENTE:</b> Elaborado en base a datos del Banco Central de la República Argentina. PBI y PBA a costo de factores a precios de 1970.					

**CUADRO 5**  
**PRODUCTO BRUTO AGROPECUARIO.**  
**PARTICIPACION DE LOS SUBSECTORES**

Subsector	Año		
	1970	1980 en % del PBA	1990
Cereales	20,6	18,4	14,1
Oleaginosas	5,4	12,2	25,6
Cult. Industriales	11,6	12,5	10,8
Frutas - Flores	7,3	7,6	7,0
Hort. - Legumbres	6,6	6,2	6,5
<b>SUBTOTAL AGRICOLA</b>	<b>51,5</b>	<b>56,8</b>	<b>63,9</b>
Ganado Vacuno	32,3	28,0	21,7
Ganado Ovino	1,1	0,7	0,5
Ganado Porcino	1,0	1,0	0,5
Ganado Equino-Caprino	0,6	0,3	0,2
Lana	2,7	2,1	1,8
Leche	5,7	6,0	6,3
Granja	1,3	1,9	2,1
<b>SUBTOTAL PECUARIO</b>	<b>44,7</b>	<b>39,9</b>	<b>33,1</b>
Caza	0,0	0,0	0,0
Const. Agropecuarias	2,0	1,7	1,2
Silvic. - Extracc. Madera	1,3	1,1	1,0
Pesca	0,4	0,6	0,7
<b>TOTAL</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Elaborado en base a datos del BCRA



**CUADRO 6**  
**INDICES DE PRODUCTIVIDAD DE LOS FACTORES**  
**(BASE 1950=100)**

Período	Sector						
	Gobierno		Privado no agrop.		Privado Agropecuario		
	Y/C*	Y/M. Obra	Y/C	Y/M. Obra	Y/C	Y/M. Obra	Y/Tierra
1950	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
1959-61	103.9	100.0	101.9	99.4	103.1	156.8	113.0
1969-71	64.6	100.0	113.1	137.7	113.4	181.3	123.6
1979-81	43.3	100.0	87.9	159.8	118.0	250.1	137.2
1982-84	40.5	100.0	75.9	144.3	127.3	247.7	133.2
* Y: Producto - C: Capital							
FUENTE: Sturzenegger, A. y Alvarez, F. (1988)							

**CUADRO 7**  
**POBLACION RURAL Y POBLACION OCUPADA EN LA RAMA**  
**AGROPECUARIA, POR CATEGORIAS.**  
**PROVINCIA DE BUENOS AIRES, SANTE FE Y CORDOBA (1) Y (2)**

	1947	1960	1970	1980
<b>POBLACION RURAL</b>	<b>2.652.223</b>	<b>1.887.882</b>	<b>1.756.678</b>	<b>1.649.848</b>
Empleadores (patrón o socio)	268.428	156.477	73.800	54.009
Cuenta propia	10.206	97.546	132.900	136.111
Trabajadores con remuneración	509.294	263.591	283.300	244.149
Trabajadores sin remuneración	55.323	56.710	54.900	55.351
Sin especificar	2.886	13.777	18.950	0
<b>TOTAL Población Ocupada</b>	<b>846.137</b>	<b>588.101</b>	<b>563.850</b>	<b>489.620</b>
<p>(1) Población rural: número de personas que vive en el campo o en centros de menos de 2.000 habitantes.</p> <p>(2) Categorías ocupacionales. Censo 1980  Cuenta propia: persona que, sin depender de un patrón, explota su propia empresa o que ejerce por su cuenta una profesión u oficio sin emplear ningún trabajador remunerado.  Patrón o socio: persona que explota su propia empresa o que ejerce por su cuenta una profesión y oficio, individualmente o asociado con otra u otras personas, y que emplea uno o más trabajadores a sueldo o jornal.</p>				
<p><b>FUENTE:</b> Censos Nacionales de Población 1947, 1960, 1970, 1980.</p>				

**CUADRO 8**  
**EXPORTACIONES DE PRODUCTOS DE ORIGEN AGROPECUARIO**

	Promedio	Promedio	Participación	
	1976/78 (en millones u\$s)	1988/90	1976/78 (en %)	1988/90
<b>PRODUCTOS PRIMARIOS</b>	<b>2184</b>	<b>2663</b>	<b>100</b>	<b>100.0</b>
Animales vivos	15	8	0.7	0.3
Pescados y mariscos sin elaborar	87	270	4.0	10.1
Miel	23	28	1.1	1.0
Hortalizas, legumbres s/elaborar	85	118	3.9	4.4
Frutas frescas	168	172	7.7	6.5
Cereales	1301	1104	59.6	41.4
Semillas y frutos oleaginosos	267	558	12.2	20.9
Tabaco sin elaborar	23	66	1.1	2.5
Lana sucia	94	83	4.3	3.1
Fibra de algodón	102	128	4.7	4.8
Resto Primarios	17	129	0.8	4.8
<b>MANUFACTURAS DE ORIGEN AGROPECUARIO</b>	<b>2015</b>	<b>4212</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>
Carnes	653	754	32.4	17.9
Pescados y mariscos elaborados	5	16	0.2	0.4
Productos lácteos	50	106	2.5	2.5
Otros productos de origen animal	12	10	0.6	0.2
Frutas secas o congeladas	12	18	0.6	0.4
Té, yerba mate, especias, etc.	29	42	1.4	1.0
Productos de molinería	46	37	2.3	0.9
Grasas y aceites	312	983	15.5	23.3
Azúcar y artículos de confitería	107	94	5.3	2.2
Preparados de legumbres y hortalizas	66	142	3.3	3.4
Bebidas, líquidos alcohólicos y vino	33	45	1.6	1.1
Residuos de las ind. alimenticias	311	1326	15.4	31.5
Extractos curtientes y tintóreos	33	38	1.7	0.9
Pieles y cueros	227	415	11.3	9.9
Lanas elaboradas	103	128	5.1	3.0
Resto MOA	17	58	0.8	1.4
<b>EXPORTACIONES TOTALES</b>	<b>5321</b>	<b>10351</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>

(Sigue el cuadro)

	Promedio 1976/78 (en millones u\$s)	Promedio 1988/90	Participación 1976/78    1988/90 (en %)	
<b>PARTICIPACION EN LAS EXPORTACIONES TOTALES (en %)</b>				
Subtotal Primarios	41	26		
Subtotal MOA	38	41		
<b>TOTAL ORIGEN AGROPECUARIO</b>	<b>79</b>	<b>67</b>		
<p><b>Fuente:</b> Secretaría de Industria y Comercio (en base a INDEC)</p> <p><b>NOTA:</b> La clasificación MOA realizada por la Secretaría de Industria y Comercio no incluye a las ramas de textiles, manufacturas de cuero y al papel, cartón y derivados. De hacerlo, el peso de las MOA ascendería al 44% de las exportaciones totales en 1988/90.</p>				

## CUADRO 9

## EXPORTACIONES DE PRODUCTOS PRIMARIOS E INDUSTRIALIZADOS DE ORIGEN AGROPECUARIO

Agrupados por subsectores y productos principales

	Promedio 1976/78 (en millones u\$s)	Promedio 1988/90	Participación 1976/78 1988/90 (en %)	
<b>POR SUBSECTORES</b>				
Agrícola	2829	4787	67.4	69.6
Pecuario	1165	1522	27.7	22.1
Pesca	92	286	2.2	4.2
Otros misceláneo	113	280	2.7	4.1
<b>TOTAL AGROPECUARIO</b>	<b>4198</b>	<b>6875</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>
<b>POR PRODUCTO DE ORIGEN</b>				
Oleaginosas	890	2866	21.2	41.7
Cereales y Derivados	1347	1141	32.1	16.6
Carne Vacuna	484	528	11.5	7.7
Frutas y Hortalizas	331	451	7.9	6.5
Pieles y Cueros	227	415	5.4	6.0
Pesca	92	286	2.2	4.1
Lanas	197	212	4.7	3.1
Tabaco, azúcar, yerba mate, especias	159	201	3.8	2.9
Fibra de algodón	102	128	2.4	1.9
Lácteos	50	106	1.2	1.5
Fuente: Secretaría de Industria y Comercio (en base a INDEC)				

## BIBLIOGRAFIA

- **ALTIMIR, Oscar.** Desarrollo, crisis y equidad. In: Revista de la CEPAL, N° 40, Santiago de Chile, abril 1990.
- **ASPIAZU, Daniel et. al.** Industrialización y exportación de manufacturas en la Argentina. Evolución estructural y apertura exportadora. In: Boletín Informativo TECHINT, Buenos Aires, julio-agosto 1988.
- **BANCO CENTRAL DE LA REPUBLICA ARGENTINA.** Memorias anuales.
- **BASCO, Mercedes C. de.** Para un Desarrollo Rural posible en la Argentina. IICA, Buenos Aires, 1990.
- **CAVALLO, Domingo F.** Economía en tiempos de crisis. Ed. Sudamericana. Buenos Aires, 1989.
- **CEPAL.** Notas sobre la evolución de la economía argentina. Buenos Aires. Anuales, desde 1982 a 1989.
- **CEPAL.** Crisis económica y políticas de ajuste y crecimiento. Santiago de Chile. 1986.
- **CEPAL.** Hacia un desarrollo sostenido en América Latina y el Caribe: restricciones y requisitos. CEPAL, Santiago de Chile, 1989.
- **CIRIO, Félix.** Desarrollo tecnológico y organización institucional. Algunas reflexiones en torno al caso INTA. in: Revista Rioplatense de Economía Agraria. AAEA-SUEA, N° 3/4, Buenos Aires, 1991.
- **COMISION DE DESARROLLO Y MEDIO AMBIENTE DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE.** Nuestra propia agenda. BID-PNUD, Washington, 1991.
- **CONASUR (Consejo Consultivo de Cooperación Agrícola para el Cono Sur).** Resoluciones, 1990 y 1991.
- **COTTELY, Esteban.** Enigmas de la política cambiaria. In: Boletín Informativo Techint, N° 262, marzo-abril 1990, Buenos Aires.
- **DAGNINO PASTORE, José M.** Crónicas económicas. Argentina, 1969-1988. Ed. Crespillo, Buenos Aires, 1990.
- **DAMILL, Mario y FRENKEL, Roberto.** Hiperinflación y estabilización. La experiencia argentina reciente. XII Jornadas de Economía Monetaria y Sector

Externo, 27-28 de septiembre de 1990, Banco Central de la República Argentina.

- DECIMA CONFERENCIA INTERAMERICANA DE MINISTROS DE AGRICULTURA (CIMA). Madrid, 1991. Documentos técnicos preparatorios y documentos de la Conferencia. Publicados por el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), San José, Costa Rica.
- DI TELLA, Guido y ZYMELMAN, Manuel. Las etapas del desarrollo económico argentino. Ed. Paidós, 1973.
- FERNANDEZ ESTIGARRIBIA, José F. No a la guerra y sí a la cooperación. In: Intercambio. Revista Paraguaya de Comercio Exterior. No.12. Asunción, Octubre 1991.
- GARRAMON, Carlos et. al. Ajuste Macroeconómico y Sector Agropecuario en América Latina. KIFP/FS-IICA, Buenos Aires, 1988.
- GUTMAN, G. y GATTO, F. (compil.) Agroindustrias en la Argentina: cambios organizativos y productivos (1970-1990). CEPAL/CEAL. Buenos Aires, 1990.
- HILLCOAT, Guillermo. Notas sobre las tendencias recientes de la inversión extranjera directa. Universidad de la Sorbona, París, julio 1991.
- HIRST, Mónica. El programa de integración Argentina-Brasil: de la formulación a la implementación. FLACSO. Documento No.67. Buenos Aires, 1988.
- HUICI, Néstor y JACOBS, Eduardo. Agroindustrias argentinas de alimentos. CISEA, Buenos Aires, 1989.
- HUICI, Néstor y JACOBS, Eduardo. Primeros pasos de la integración Argentina-Brasil-Uruguay. CISEA, Buenos Aires, 1989.
- INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA. Bases para una agenda de trabajo para el desarrollo agropecuario sostenible. San José, Costa Rica, Serie Documentos de Programas No.25, setiembre 1991.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA Y CENSOS. Industria Manufacturera, Buenos Aires, 1989.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA Y CENSOS. Censo Nacional Agropecuario 1988/1989. Buenos Aires, 1991.

- INTA. Plan de Tecnología Agropecuaria 1990-1995 (PLANTA). Buenos Aires, 1990.
- INTA. Juicio a nuestra agricultura. Buenos Aires, 1991.
- INTEGRACION LATINOAMERICANA. Revista del Instituto para la Integración de América Latina (INTAL). Volumen especial dedicado a "La agricultura en la integración". Nº 170, Buenos Aires, agosto 1991.
- KATZ, Jorge y KOSAKOFF, Bernardo. El proceso de industrialización en la Argentina: evolución, retroceso y prospectiva. CEPAL/CEAL, Buenos Aires, 1989.
- KOSAKOFF, Bernardo y ASPIAZU, Daniel. La industria argentina: desarrollo y cambios estructurales. CEPAL/CEAL. Buenos Aires, 1989.
- MANZETTI, Luigi. Argentine-Brazilian Economic Integration. An Early Appraisal. In: Latin American Research Review. University of New Mexico, Albuquerque, Volume XXV, number 3, 1990.
- MINISTERIO DE ECONOMIA. SECRETARIA DE HACIENDA. Sector público. Esquema de ahorro-inversión-financiamiento 1961-1986. Buenos Aires, 1988.
- MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL. Boletín de Estadísticas Laborales. Buenos Aires. Nº15: II trimestre 1991.
- NACIONES UNIDAS. COMISION MUNDIAL SOBRE MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO. Nuestro futuro común (Informe Bruntland). Londres, 1987.
- PIÑEIRO, Martín E. La modernización de la agricultura y su aporte al proceso de integración latinoamericana. Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura. San José, Costa Rica, junio 1991.
- OBSCHATKO, Edith S. de. La transformación económica y tecnológica de la agricultura pampeana, 1950-1984. Ed. Culturales Argentinas, Buenos Aires, 1988.
- OBSCHATKO, Edith S. de. Diagnóstico sectorial agropecuario. SAGyP/IICA, Buenos Aires, 1990.
- OKITA, Saburo. Approaching the 21st century: Japan's role. Ed. The Japan Times, Tokyo, mayo 1990.
- OSZLAK, Oscar. Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal. In: Teoría de la burocracia estatal, Compilador: Oscar Oszlak, Ed. PAIDOS, Buenos Aires, 1984.



- PEREIRA, Humberto A. Las políticas de ajuste a la crisis y su impacto diferenciado en el sector agropecuario en América Latina y el Caribe. Roma, Mimeo, 1989.
- PLANALC. Plan de Acción Conjunta para la Reactivación Agropecuaria en América Latina y el Caribe. Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, San José, Costa Rica, 1989.
- SCHYDLOWSKY, Daniel. Políticas macroeconómicas: en busca de una síntesis. In: Revista de la CEPAL, N° 40, Santiago de Chile, abril de 1990.
- SECRETARIA DE AGRICULTURA, GANADERIA Y PESCA. Ley de suelos 22.428. Memoria anual 1986-1987.
- SECRETARIA DE CIENCIA Y TECNICA. Proyecto piloto de innovación en agroindustria exportadora. Informe final (Autor:Gerardo Gargiulo). Buenos Aires, 1988.
- STANCANELLI, Néstor. Evolución de la Rueda Uruguay. Incidencia sobre el comercio exterior argentino. Mimeo, Ginebra, junio 1991.
- STURZENEGGER, Adolfo C. y ALVAREZ, Fernando E. Política Económica Agropecuaria, Política Macroeconómica y otras Políticas Sectoriales. IICA, Buenos Aires, 1988
- THE WORLD COMMISSION ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT (WCED). Our common future. Londres, Oxford, 1987.
- TRATADO DE ASUNCION. Tratado para la constitución de un Mercado Común entre la República Argentina, la República Federativa del Brasil, la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay. Asunción, 26 de marzo de 1991.
- VANOSSI, Jorge R. Perfil jurídico del actual proceso. In: Intercambio. Revista Paraguaya de Comercio Exterior. No.12. Asunción, Octubre 1991.
- VUSKOVIC BRAVO, Pedro. Políticas macroeconómicas y desarrollo rural en América Latina. FAO, PROCAPLAN. Buenos Aires, 1988.
- WORLD BANK, Global Economic Prospects and the Developing Countries. Washington, mayo 1991.
- WORLD BANK. World Development Report 1991. The Challenge of Development. Oxford University Press, mayo 1991.

## FECHA DE DEVOLUCION

08 DIC 1992

IICA  
E10  
014a

Autor

Título Argentina: Agricultura,  
integración y crecimientoFecha  
Devolución

Nombre del solicitante

08 DIC 1992 L. Amigo



El desafío de volver a crecer es indudablemente la preocupación principal de la sociedad argentina, luego del deterioro económico y social provocado por frustrados intentos a lo largo de quince años.

La presente obra sostiene, con convicción y sin tecnicismos, que la actividad agropecuaria y agroindustrial puede ser una de las fuentes principales de crecimiento. Se basa en la potencialidad de los recursos naturales, en el dinamismo exhibido por el sector en las últimas décadas, en la flexibilidad de las conductas empresariales, y en las oportunidades que brindan el cambio estructural iniciado en la economía argentina y el proceso de integración en el Cono Sur.

El libro plantea los temas centrales para orientar el debate sobre el rol del complejo agro-industria, las restricciones y los requisitos del modelo, el papel de la integración subregional y el espacio para el Estado en este contexto.

En el nuevo modelo, caracterizado por la apertura a la economía mundial, la clave para el crecimiento es mantener y acrecentar la competitividad en los mercados internacionales. Esta es la gran tarea para la política agropecuaria, con instrumentos adecuados al nuevo contexto: información necesaria y oportuna, exigentes servicios de sanidad animal y vegetal, control de calidad, drástico reforzamiento del sistema de ciencia y tecnología, áreas en las que habrá que trabajar codo a codo con el sector privado.

La apertura económica y la vigencia de las leyes de mercado generan también fuertes interrogantes sobre concentración económica y participación de distinto tipo de empresas y regiones. Estas cuestiones deben encararse paralelamente, para lograr condiciones de estabilidad y equidad que fortalezcan la sociedad democrática.

Edith Scheinkerman de Obschatko, Licenciada en Economía Política y Magister Scientiae en Economía Agraria de la Universidad de Buenos Aires, es especialista en temas de política agropecuaria, a los que se dedica desde 1969. Ha sido funcionaria y asesora de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca en diversas oportunidades. Desde 1987 coordina proyectos en su área específica en la Oficina en Argentina del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura.