



04 de Abril de 2008

CONSIDERACIONES EN TORNO AL MODELO DEL PAÍS QUE QUEREMOS (*)

Ante el reclamo efectuado por el sector agropecuario vuelve a plantearse en la agenda nacional un debate que se creía superado después de la crisis casi terminal que afectó al conjunto de la sociedad y de la economía argentina en el 2001 y 2002. Ese debate trasciende la mera discusión sobre las últimas medidas implementadas por el Gobierno Nacional en torno a la política económica dirigida a aquel sector.

La implementación de las retenciones, con un tipo de cambio alto, el auge de las exportaciones y el aumento de los precios internacionales -junto a la recuperación del mercado interno- han permitido incrementar sustancialmente en los últimos cinco años los recursos tributarios, logrando un superávit fiscal inédito en la historia económica argentina. Esas retenciones impiden una suba indebida en los precios internos de los alimentos exportables, morigeran las ganancias extraordinarias del sector agroexportador, y permiten tener a disposición recursos que sirven no sólo como recaudo anticíclico y del pago de la deuda sino para aumentar gastos sociales y de infraestructura, otorgar subsidios a servicios públicos o estimular actividades productivas.

El campo no es uno sólo. Conviven realidades muy distintas con sectores altamente concentrados que disponen de la mayor parte de la tierra y de los recursos financieros y productivos y otros que dependen de aquellos. Los pequeños productores padecen en general de situaciones que ameritan una protección especial a sus ingresos, como ocurre en países de mayor desarrollo donde reciben fuertes subsidios. Pero esta problemática no depende del nivel de las retenciones sino de políticas específicas que redistribuyan una parte de esos recursos fiscales entre estos sectores. La concentración es un serio problema que afecta al conjunto de la economía argentina y debe atenderse mediante acciones de políticas económicas vinculadas con acceso al financiamiento, la provisión de apoyo técnico para incrementar la productividad, la reestructuración de las cadenas productivas, la transparencia en la formación de precios y el mejor funcionamiento de canales de comercialización.

La rentabilidad de la producción agraria continúa siendo elevada. Aún con el esquema de retenciones móviles actual, la rentabilidad por hectárea duplicará este año el promedio obtenido durante la convertibilidad. Es más, dados los elevados precios internacionales de los productos primarios, el incremento de las retenciones a las exportaciones no sólo no determina una contracción en los márgenes de rentabilidad de la producción agrícola con respecto al último año, cuando ya era elevada, sino que se traduce en un incremento de ella. Por otra parte, si los precios bajan la movilidad de las retenciones permite disminuir las pérdidas de rentabilidad.

Por otra parte, como se sabe, la renta agraria es una condición específica del sector agropecuario que tiene como característica principal la propiedad de un recurso limitado como la tierra, tal como fue definida por David Ricardo en el siglo XIX en su crítica a la aristocracia terrateniente británica, la cual obstaculizaba el desarrollo industrial de Inglaterra. En el caso de Argentina se trata de una renta extraordinaria obtenida a nivel internacional dada las condiciones de productividad de nuestro suelo, una parte de la cual debe ser apropiada por el Estado a fin de redistribuirla a otros sectores de menor productividad y al conjunto de la población.

Asimismo, las elevadas tasas de rentabilidad que han logrado el conjunto de las actividades productivas agropecuarias no pueden disociarse de la política de tipo de cambio competitivo, cuya contracara significa un menor nivel adquisitivo del conjunto de los asalariados. Las retenciones actúan como contrapeso para limitar este costo y eliminarlas o reducirlas implicaría deprimir aún más el poder de compra del salario en relación a los alimentos, lo cual afectaría especialmente a los sectores más pobres y deterioraría la distribución del ingreso.



Históricamente, las clases gobernantes, vinculadas al sector agropecuario, han hecho gala de una defensa a ultranza del libre comercio. Pero esta posición no significaba que los precios quedaban librados a la ley de la oferta y la demanda: cuando era necesario se producían fuertes presiones sobre el Estado para regularlos en su beneficio. Por ejemplo, en 1929 la Sociedad Rural Argentina (SRA) publicó un informe en el cual acusaba de ganancias excesivas a los grandes frigoríficos y sugería como única solución posible la intervención del Estado a través de la fijación de los precios de la carne. La situación se agravó luego de la crisis mundial de los años 30. La brutal caída de las exportaciones agrarias hizo que los gobiernos conservadores de la época crearan la Junta Reguladora de Granos y la Junta Nacional de Carnes, que compraban a los productores a precios mayores que los internacionales haciéndose cargo de las pérdidas. También, en 1933 se firmó con Inglaterra el Pacto Roca-Runciman, el cual beneficiaba a los grandes terratenientes en detrimento de los demás productores agropecuarios.

Esta experiencia histórica no impide, sin embargo, que algunos señalen que el estancamiento argentino había comenzado en la década del '30, cuando se abandonó el modelo agroexportador y se impuso la intervención sistemática del Estado. Lo que demuestra una mala memoria, porque en aquella década el país era gobernado por sectores afines a los intereses rurales. Por otra parte, estos sectores han tenido una actitud muy diferente con respecto a políticas de retenciones implementadas por distintos gobiernos. Como en el caso de la "Revolución Libertadora"; del plan Krieger Vasena, bajo la dictadura de Onganía, en 1967, que establecía una fuerte devaluación, con retenciones de un monto similar a los productos exportables; o de las medidas tomadas por Roberto Alemann durante la última dictadura militar. En otras circunstancias, con un peso sobrevaluado, con Martínez de Hoz o con Cavallo se perjudicó notoriamente al campo sin reclamos notorios por parte del sector. Recién con la crisis del año 2000, se pidió ayuda al gobierno, ante una política de convertibilidad que había causado ya la ruina de muchos productores. Sin embargo, se produjeron *lockouts* de las entidades agropecuarias durante gobiernos democráticos como el de Isabel Perón o Raúl Alfonsín contribuyendo a la desestabilización política y económica de ambos.

En verdad, la Argentina ha tenido en su historia económica tres etapas bien definidas: el llamado modelo agroexportador, el modelo de industrialización por sustitución de importaciones y el modelo rentístico-financiero, aunque en cada uno de ellos se manifiestan rasgos de los otros.

La Argentina agroexportadora, que duró desde finales del siglo XIX hasta la década de 1930, no era simplemente el país de las mieses y las vacas, estaba basado en una peculiar dotación de factores propios y ajenos: grandes recursos agrícolas, capitales externos y amplias masas de población inmigrante. Pero todo esto se sustentaba en una estructura socio-económica en donde la tierra, el bien abundante, estaba en pocas manos; en donde el endeudamiento externo, si bien ayudó a montar el aparato agroexportador fluía generalmente sin control, y en donde la mayor parte de los recién venidos, así como el resto de la población nativa, no podían acceder a la propiedad rural. Desde el punto de vista de la inserción en el mundo la Argentina se había transformado en un gran exportador de productos agrícolas e importador de manufacturas y bienes de capital, favorecida por una división internacional del trabajo que tenía por eje a Gran Bretaña, la gran potencia hegemónica de la época.

Por otra parte, la poderosa elite que gobernaba el país tenía como características una cultura rentística (sus principales ingresos provenían de la renta de la tierra), una visión del mundo dependiente (se llegó a decir que desde el punto de vista económico la Argentina debería ser parte integrante del imperio británico) y una conducta en el poder antidemocrática (basada en la marginación de gran parte de la ciudadanía, la corrupción y el fraude electoral, fenómenos que se interrumpen durante los gobiernos radicales para volver con el golpe militar de 1930). A través de la educación se procuró homogeneizar la cultura del conjunto de la población sobre la base de valores predominantes y de una cierta imagen del país y de su historia. Pero, la raíz ideológica liberal no proveyó políticas activas de seguridad social, que las comunidades, sobre todo inmigrantes, debieron asumir por sí mismas, ni propició un mejor reparto de los ingresos; de modo que la integración social provino solamente del "efecto derrame" del mismo crecimiento económico.



El modelo de industrialización por sustitución de importaciones, que lo reemplazó, nació como consecuencia de la depresión de los años treinta. Prohijado por la elite oligárquica que retorna al poder en esa época, frente al derrumbe de los mercados externos y la necesidad de salvaguardar sus propios intereses, tiene por eje una intervención creciente del Estado en la economía y un desarrollo del sector industrial forzado por las circunstancias. Al mismo tiempo el país se autonomiza relativamente de los poderes externos y de sus fuentes tradicionales de financiamiento, aunque se intentan conservar a toda costa, como a través del pacto Roca-Runciman, los mercados existentes para la colocación de los productos agrarios. Los cambios en la composición de la estructura social, resultado de la ampliación de la masa de trabajadores industriales y urbanos, y el vacío político a que dio lugar la existencia de gobiernos apartados de los derechos y aspiraciones de la ciudadanía, hicieron posible la aparición de un fenómeno político nuevo, el peronismo, que apoyará el proceso de industrialización sobre la base de la participación social de los nuevos sectores y de la ampliación del mercado interno y tendrá conductas de una mayor independencia en el marco internacional.

No se vuelve a caer en un endeudamiento externo desmesurado pero sí en crisis de balanza de pagos como consecuencia de problemas internos y externos y de los requerimientos del propio proceso de industrialización. El mercado interno y una mejor distribución de los ingresos son, en esta etapa, las características más destacadas del modelo; que cambia luego de la caída de Perón privilegiando otras características, como la creación de ciertas industrias básicas, el énfasis en la necesidad de capitales externos y de que el proceso redistributivo provenga del incremento de la productividad. Pese a la inestabilidad política, en este período, en cuya etapa final se agrega un tímido intento de exportación de manufacturas, el país crece, a pesar de crisis externas, en forma sostenida y a niveles mayores que en el período anterior. Existen diez años de crecimiento sin interrupción entre 1964 y 1974. Sin embargo, el advenimiento de la dictadura militar en 1976, derrumba de un plumazo los rasgos esenciales del modelo de industrialización.

Entonces viene un verdadero cambio en el régimen de acumulación, basado en el 'disciplinamiento social' y las políticas neoliberales. Se instaura así un modelo rentístico-financiero cuyas características conocemos bien y constituye la causa principal de la crisis que padecemos. Ese modelo instituido gracias al terrorismo de Estado, procuró destruir el aparato productivo existente para evitar la reedición de alianzas populistas indeseables que constituían su expresión política, se vio consolidado por los últimos gobiernos democráticos que adoptaron los postulados del consenso de Washington. Se promovió la desregulación financiera y la apertura indiscriminada del sector externo, se produjo un fuerte proceso de desindustrialización y reprimarización de la economía; se vendieron los principales activos públicos, y se procedió a mantener un tipo de cambio fijo, convertible y sobrevaluado. Todo esto permitió la existencia de una jugosa renta financiera, que reemplazó como fuente de acumulación a la renta agraria de principios de siglo y, en gran medida, se fugó del país. Ello posibilitó también un proceso de endeudamiento externo que alcanzó límites insoportables para el conjunto de la economía y cuyo fin principal fue el reciclaje de capitales especulativos, garantizados por el apoyo de los organismos financieros internacionales. El resultado final fue la quiebra del país, el derrumbe del aparato productivo y la marginación económica y social de más de la mitad de la población.

Veamos ahora cuales son los aspectos concordantes o discordantes entre la etapa presente y las anteriores. En primer lugar, el crecimiento de los últimos cinco años estuvo basado en el ahorro interno de la economía, es decir, crecimos sin necesidad de pedir plata prestada en el exterior. Este es un punto fundamental que marca una ruptura con el modelo rentístico-financiero, así como también una diferencia sustancial con el esquema agroexportador. En segundo lugar, el sector industrial, basado en el mercado interno, volvió a ser un elemento principal de las altas tasas de crecimiento del PBI, acompañado ahora por una situación favorable en el frente externo, con fuertes saldos positivos, aunque sigue siendo todavía en forma predominante primario-exportador. No obstante, esta situación favorable no elude la necesidad de realizar una reforma impositiva que dé mayor progresividad a un sistema donde los impuestos al consumo como el IVA son determinantes y el esquema de impuestos a las ganancias está lejos de tener una estructura similar a la de los países más avanzados.

La dependencia de las divisas obtenidas por los productos primarios y la necesidad de hacer frente a compromisos creados por el endeudamiento externo previo, constituyen factores de riesgo



que, en el caso de que las tendencias cíclicas se reviertan, pueden volver a producir restricciones en la balanza de pagos. Pero los superávits fiscales favorables, por una política que retiene para el Estado una parte apreciable de la renta de los exportadores y los mayores ingresos derivados de la reactivación interna, diferencian netamente este proceso de los anteriores, dejando un margen apreciable para hacer frente a futuras turbulencias y sostener el crecimiento. Se fortalecieron también las instituciones sociales y políticas y se restableció una política de derechos humanos necesaria para restaurar las heridas del pasado.

En cambio, debemos destacar que la situación social, aunque mejoró, no encuentra un paralelo claro con los otros períodos en cuestión. Resulta evidente que luego de la crisis del 2001 – 2002, como resultado de la herencia de las últimas décadas, se cargó con un déficit social inédito en la historia argentina, que ha ido superándose paulatinamente pero requiere todavía un sendero continuo de crecimiento y una política deliberada de redistribución de ingresos.

La necesidad de incorporar al proceso de producción y consumo a vastos sectores de la población todavía excluidos, torna indispensable la puesta en marcha de mecanismos que contribuyan a sostener la reindustrialización del país. Para ello, el Estado debe fortalecerse como un actor económico relevante a través de políticas de inversión pública y de articulación con el sector privado.

Con todo, todavía es imprescindible la reconstrucción de la capacidad regulatoria del Estado y de una estrategia que incluya la planificación del desarrollo, sin las cuales la personificación de ganadores y perdedores seguirá siendo desempeñada por los mismos actores. El desligamiento del Estado de las decisiones de inversión y, con ello, de las características que adoptaba la estructura productiva, condujo, anteriormente, a reducir la política económica al sólo objetivo de resolver las urgencias de la coyuntura.

Lo que debe resaltarse es la necesidad de establecer una serie de objetivos y los respectivos instrumentos para alcanzarlos. Esta cuestión se vuelve acuciante en países como el nuestro, donde el carácter periférico nos ubica en una posición más vulnerable frente a los cambios que puedan producirse en el contexto mundial, como lo refleja hoy la inestable situación de la economía norteamericana y sus posibles repercusiones negativas. En este sentido, no puede soslayarse la necesidad de incrementar la capacidad operativa con que cuenta el Estado Nacional, debido a los problemas de funcionamiento, precariedad laboral y falta de personal capacitado, resultado de políticas deliberadas de desmantelamiento de sus estructuras y de la predominancia de ideologías neoliberales en décadas pasadas.

Es necesario implementar políticas que redireccionen el crédito hacia los sectores productivos, permitiendo dinamizar la actividad económica (lo que sería facilitado por la creación de un Banco de Desarrollo); fortalecer de la investigación básica y aplicada a través del nuevo Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva; transformar el proceso de integración regional en un verdadero instrumento para aumentar el nivel de vida de nuestras sociedades y no sólo en beneficio de empresas transnacionales; y explotar ventajosamente los recursos naturales, y en especial los energéticos. Estas son algunas de las tareas que reclaman un Estado capaz de trazar una estrategia que las articule en su aplicación.

Si bien es importante resaltar que no existen dos períodos históricos iguales sino que se trata tan sólo de un ejercicio útil para comprender el presente, puede afirmarse que el rumbo actual de la política económica procura ser una etapa nueva y superior del período trunco de industrialización, que debemos reivindicar frente a las interpretaciones críticas de la ideología neoliberal. Es necesario seguir avanzando en la mejora de las condiciones de vida de la población, realizar una política más definida de planificación del desarrollo y sostener en el tiempo un sendero estable de crecimiento con equidad. Pero, sobre todo, existe la voluntad política de aprender del pasado y no depender de las estructuras del poder económico y financiero internacional y de los flujos de capitales milagrosos sino, y en primer lugar, de nuestras propias decisiones e intereses. Es necesario un modelo lo suficientemente diversificado y avanzado tecnológicamente como para hacer frente a los avatares de la coyuntura internacional, que hoy nos favorece pero mañana puede darnos la espalda. Ninguna de las naciones líderes en la economía mundial es primordialmente exportadora de materias primas. El espejismo del "granero del mundo" se terminó con la crisis de los años '30.



Es necesario emprender todavía reformas económicas de fondo como la tributaria anteriormente mencionada, recomponer los servicios públicos afectados por las privatizaciones, desarrollar un plan energético de largo alcance y financiar el crecimiento primordialmente con recursos propios, como en el caso de las retenciones. La economía está creciendo fuertemente a tasas que constituyen un record histórico, demostrando que una reactivación del mercado interno era necesaria ayudada por una capacidad productiva aún no utilizada plenamente y un balance comercial positivo, a lo que se suma una recomposición de los niveles salariales estatales y privados.

Sin embargo, aún quedan por resolver temas pendientes como la eliminación definitiva de la pobreza y de la desocupación y, sobre todo, revertir la distribución regresiva de los ingresos. Se impone, también, replantear el modelo productivo, que no puede basarse otra vez solamente en productos primarios, como la soja u otros bienes agrícolas, experiencia cuyos límites conocemos en nuestra historia. Por el contrario, es preciso reconstituir y ampliar la base industrial (lo que incluye la agroindustria) produciendo bienes de mayor valor agregado e incorporando procesos de innovación tecnológica, para lo cual, si bien existen todavía abundantes recursos humanos calificados, deben mejorarse el nivel educativo y la preparación científico-técnica.

También es preciso consolidar el cambio en la inserción internacional, fortaleciendo institucionalmente el MERCOSUR y los vínculos con otros países latinoamericanos, teniendo una presencia en el mundo que reafirme los principios de autodeterminación y de no intervención. En síntesis, es posible un modelo de país de crecimiento con equidad, que reconozca las lecciones del pasado y supere sus errores. Pero, para ello, resulta ante todo necesario recrear una nueva cultura nacional, cuyo principal objetivo sea la defensa de los intereses del conjunto de nuestra ciudadanía y no el de minúsculas elites de poder.

(*) Dr. Mario Daniel Rapoport
Investigador Principal del CONICET
Director del Instituto de Estudios Históricos, Económicos, Sociales e Internacionales (IDEHESI)