

Las industrias básicas en una estrategia de desarrollo económico

GUIDO DI TELLA

NACIDO EN BS. AIRES en 1931. Ingeniero Industrial egresado de la Facultad de Ingeniería de la Universidad Nacional y Popular de Buenos Aires en 1954. Doctor en Economía egresado del M.I.T., Universidad de Cambridge, Massachusetts (U.S.A.) en 1958. Profesor Titular de "Teoría del Crecimiento Económico" en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional y Popular de Buenos Aires. Consejero del Instituto Torcuato Di Tella. Director del Instituto de Desarrollo Económico y Social. Libros publicados: "Etapas del Desarrollo Económico Argentino", (en colaboración). Editorial EUDEBA, Bs. As. 1967. "Los Ciclos Económicos Argentinos", (en colaboración). Editorial Paidós, Bs. As. 1973. "Estrategia del Desarrollo Indirecto". Editorial Paidós, Bs. As. 1973. Presidente del Fondo Nacional de las Artes en 1974.

EN la discusión económica y, sobre todo, en la discusión política, el papel de las industrias básicas se encuentra permanentemente mencionado y, diríamos, en general, exaltado. Se dice que estas son industrias clave para el desarrollo económico de nuestro país, industrias generadoras de industrias, industrias que posibilitan la autodeterminación nacional, industrias que permiten el abaratamiento del resto de los sectores industriales. Las industrias básicas, en fin, favorecerían la transformación de la Argentina en una gran potencia industrial haciéndola acceder al nivel de los principales países industriales del mundo. Más en general no se las define de manera clara, sino más bien de modo enumerativo. Se mezclan así en la lista sectores llamados de infraestructura (como el de la generación de energía), a veces se incluyen los transportes —que deben ser ubicados dentro del mismo grupo— o las industrias que explotan recursos de la tierra, minerales, tales como la extracción de hierro, de cobre, etc. Otras veces se habla más bien de la industria

de la transformación del mineral partiendo del producto primario, como en el caso del aluminio, el acero o la petroquímica. O se comprende, en ocasiones, la fabricación de grandes equipos mecánicos, caracterizados por su construcción no seriada y por su alto valor unitario e inclusive se llega a englobar bajo tal denominación a las industrias productoras de bienes de capital.

Más allá del problema semántico y del problema de definición existe, quizás, la idea de que las mismas industrias que parecerían caracterizar el desarrollo de los países más maduros son las que, desarrolladas en nuestro país, nos permitirían acceder a ese nivel de una manera más o menos automática.

Independientemente del mérito, y mérito grande, que algunas de estas industrias han tenido o puedan tener, existen, a nuestro ver, algunos errores de enfoque que provienen de una versión simplista del desarrollo económico, de fuerte sabor autarquizante. Un modelo de este tipo requiere, sin duda, el desarrollo de *todas* las actividades industriales. Si bien se puede aceptar dentro de este modelo comenzar por las industrias terminales livianas, de más cortos períodos de gestación —tiempo entre el comienzo de la producción—, debe seguirse luego por las industrias que requieren más capital y más largos períodos de maduración, dedicadas muchas veces a la producción de bienes intermedios demandados por otras industrias, accediendo finalmente a las llamadas *industrias básicas*, meta final del desarrollo y símbolo del completamiento del proceso industrial.

Dentro de este esquema, en un país como el nuestro, se supone la existencia de una producción primaria, v.g. agropecuaria, que provee de divisas al país. Producción que se puede expandir, pero sólo dentro de ciertos límites por tratarse de la explotación de un recurso natural. Estas divisas, que constituyen una limitación en el financiamiento del desarrollo, pueden ser dedicadas inicialmente a la importación de productos terminados para consumir, luego a la de semi-terminados, después a la de los intermedios y más tarde a la de los productos primarios, absolutamente insustituibles, que no se pueden extraer o producir en el país.

El esquema es sencillo, tiene cierta belleza, pero desgraciadamente es falso. Refleja, sin duda, una primera aproximación al proceso del desarrollo pero su falta de sutileza y su excesiva simplicidad demuestran, quizás, una cierta inmadurez y falta de sazónamiento de nuestra mentalidad industrial. Para poder argumentar es necesario definir primero la naturaleza del país

que tenemos y los objetivos posibles y deseables que podemos tratar. La Argentina es un país de dimensión poblacional mediana, de nivel de ingresos mediano, de superficie geográfica grande, de una dotación de recursos agropecuarios grande y mineral mediana, con un "stock" de capital mediano y un nivel cultural y educacional más bien alto para nuestro nivel de ingresos. El grado de dependencia del capital extranjero es más bien grande, aunque no todavía de los mayores. La Argentina se encuentra además, ubicada en un área geopolítica de influencia norteamericana aunque en una posición más bien periférica, a diferencia de otras zonas, como las del Caribe, de influjo preeminente estadounidense.

Todos estos son objetivos difíciles de alcanzar, pero sensatos, en los cuales no podemos titubear, ya que no tenemos por qué ser, en ellos, segundos de nadie. Por consiguiente, es una lástima que se dé esa otra versión de una Argentina potencia internacional, aspirante a inútiles liderazgos de zonas o regiones. La Argentina tiene una fuerza geopolítica limitada por el tamaño de su población, por más alto que sea el nivel de ingresos. Y esto no es una desgracia, sino que es un "dato" de nuestro problema.

Por ejemplo, un país como Suecia es, desde muchos puntos de vista, un país modelo por su nivel de ingresos per cápita, por su nivel tecnológico en las industrias que ha elegido —que no son todas—, por su inserción razonablemente autónoma en el mundo, por su sello cultural propio, aunque abierto a las influencias del resto del mundo. Pero Suecia no es una potencia mundial ni aspira a serlo. En realidad esta es una aspiración que no vale la pena y que no tiene sentido en la escala del hombre, destinatario final de todos los desvelos de las políticas económicas. Cuando se hacen comparaciones de la Argentina con los Estados Unidos o con Rusia se las debe hacer con mucho cuidado, ya que si bien pueden iluminar en algunos temas, en otros no hacen más que confundir, toda vez que nuestro tipo de país es cualitativamente distinto de lo que son los Estados Unidos, Rusia o China.

Reconocer nuestras limitaciones, sobre todo en disponibilidades de recursos y de factores, no implica, en modo alguno, una actitud derrotista. Por el contrario, importa una actitud racional, imprescindible para poder sobreponerse a esas limitaciones y hacer lo mejor posible con los "datos" que tenemos en nuestras manos. No debemos, pues, hacer *cualquier* estrategia industrial. No podemos entonces aspirar a desarrollar *todas* las industrias en *todos* los sectores al *máximo* nivel tecnológico. Estas aspira-

ciones autarquizantes han sido realizadas por muy pocos países en la historia del mundo; por países que han contado o cuentan con enormes dimensiones geográficas y al par extraordinarias posibilidades humanas y de recursos. Estados Unidos y Rusia son buenos modelos de desarrollo básicamente autarquizantes. En alguna época Alemania, quizás, soñó con un desarrollo de este tipo, pero otros países han conseguido desarrollos sumamente interesantes con estrategias muy distintas. Verbigracia, Italia, Suecia —ya mencionada—, Francia, Japón, entre otros, han desarrollado *algunos* sectores industriales, pero no todos. Estos sectores industriales los han desarrollado de manera óptima y se han convertido en líderes mundiales en algunas producciones y en algunas tecnologías, pero no en todas. Han comerciado mucho en proctos industriales. Algunos de ellos, como Japón, comenzaron desarrollando industrias consideradas despreciables, invadiendo el mundo con esos productos de pacotilla —digámoslo sin el menor menoscabo—, para luego ir agregando otros productos más y más complicados y evolucionados, para acceder finalmente al liderazgo de algunos productos más difíciles de la industria y de la tecnología modernas. El querer “cortocircuitizar” —permítasenos el neologismo por lo gráfico en esta ocasión— el proceso y tratar de encarar de comienzo las producciones más complejas y sofisticadas no es, a nuestro juicio, una manera conducente al desarrollo acelerado sino que es una manera, y la Argentina lo prueba, de deslizarse peligrosamente hacia la dependencia económica y la esterilización del desarrollo.

Es cierto que no tenemos porqué reproducir la secuencia histórica del desarrollo de otros países, ya que nuestros recursos y nuestras circunstancias nos son propios, pero debemos evitar el fácil deslumbramiento de los grandes proyectos espectaculares que requieren enormes financiaciones de las que el país no dispone y complejas tecnologías que nos hacen dependientes de los pocos países y de las pocas empresas poseedores de las mismas. Estos grandes proyectos requieren también larguísimos períodos de gestación desde el comienzo de las inversiones hasta el comienzo de la producción y demandan una compleja técnica organizativa que a veces es difícil y que cuando no se posee alarga interminablemente la puesta en marcha de estos proyectos.

Claro está que, en general, son proyectos espectaculares que una vez realizados, no importa después de cuantos años, permiten extraordinarias inauguraciones y aleatorios réditos políticos que parecen compensar en parte los grandes esfuerzos que el país ha hecho a costa de numerosos proyectos menores que ha dejado de hacer, tanto más prácticos y redituables.

Acaso una sola cosa puede decirse, de manera genérica, en favor de estos proyectos. Nuestra incapacidad asociativa y organizativa es ciertamente muy intensa y tal vez sólo en torno a estos grandes proyectos que impactan nuestra sensibilidad y cobran el contenido emocional de un mito —en la singular acepción de *ideas-motoras*, plenas de potencia dinámica, alrededor de las cuales se congregan las voluntades en un esfuerzo realizador— podemos movilizar los distintos sectores del Gobierno, frecuentemente desvinculados entre sí, y lograr de ese modo los recursos financieros, impositivos y físicos necesarios: movilización que muy posiblemente no conseguiríamos en torno de un cúmulo de proyectos menores, aunque el resultado global sobre la economía pueda ser mucho mayor.

Insinuada está la crítica, pero corresponde quizás ser más precisos sobre la estrategia alternativa posible¹. La Argentina necesita abrir su economía. Es ésta una recomendación que puede darse ahora, luego de 40 años de ensayos autarquizantes. La proporción del comercio exterior con respecto al producto bruto (alrededor del 10 por ciento), es muy pequeña y, además, depende demasiado de tres o cuatro productos primarios. Tenemos que exportar mucho, muchísimo más. Y estamos, sin duda, en condiciones de hacerlo con éxito.

El haber hecho una política indiscriminada de substitución de importaciones y, por el contrario, poco o nada por aumentar significativamente las exportaciones, nos ha llevado a una situación delicada en la balanza de pagos y a crisis recurrentes. La discreta abundancia presente no nos debe hacer olvidar el problema de fondo del cual sólo saldremos haciendo que la tendencia que felizmente se comienza a notar en el crecimiento de las exportaciones industriales se convierta en un factor permanente. La crisis de la balanza de pagos constituye uno de los puntos de estrangulamiento fundamental de nuestro desarrollo y también constituyen una de las causas de nuestra dependencia de los centros financieros internacionales. En la situación presente, la dependencia se transmite a través de las inversiones de capital extranjero y se refleja en el estrangulamiento externo. Dependemos menos de los capitales internacionales pero

¹ El modelo propuesto es la consecuencia de la utilización de un esquema de análisis neoplangiano pero que toma en cuenta algunos problemas generalmente olvidados o subestimados: la existencia de costos decrecientes y de oligopolios como situación normal, la existencia de economías y deseconomías externas de cierta significación, la existencia de distribuciones de ingresos indeseables que se desea corregir, la existencia de cierta desocupación estructural y keynesiana y la existencia de limitaciones que muchas veces pueden impedir las políticas óptimas y obligan, en cambio, a políticas de "segundo mejor".

exportar más al mercado internacional implica una drástica disminución de nuestra dependencia.

Tenemos que exportar un poco más de productos agropecuarios, pero mucho más de productos industriales. En 1973 las exportaciones superaron los 3.000 millones de dólares —cifra que parecía inasequible—, de los cuales 725 (menos de un tercio) correspondieron a renglones no tradicionales. Ciertamente es de congratularse, pero tenemos que llegar a los cuatro, cinco y seis mil millones de dólares de exportaciones: la mitad en productos agropecuarios y la otra mitad en productos industriales. No tanto de los productos industriales más complejos, sino de los productos industriales que algunos países más avanzados han ido abandonando por ser ya muy simples o requerir demasiada mano de obra o demandar tecnologías sobradamente conocidas. Esos son los productos que países en nuestro estado de desarrollo pueden incorporar con gran beneficio. El mundo es

dinámico y productos que parecían tremendamente complejos y sólo típicos de los grandes países están siendo abandonados paulatinamente por ellos. La industria automotriz está sufriendo en estos momentos ese proceso. Ya ocurrió esto mismo con todo otro conjunto de procesos durables, textiles, de cuero, etcétera. Esto ha dado pie a la teoría del “ciclo del producto”, según la cual ciertos bienes son desarrollados o inventados en los países que están a la cabeza de la tecnología y que, en una primera etapa, son explotados monopólicamente por ellos. En una segunda etapa se pasa a una situación oligopólica² que luego se va rompiendo poco a poco en función de una cierta difusión y conocimiento generalizado de la tecnología; en esta etapa la producción de tales productos empieza ya a reproducirse en otras partes del mundo. Y en una tercera etapa, el país generador de la tecnología y del invento abandona el producto y transfiere esos recursos a la producción y desarrollo de otros nuevos, con lo que se reproduce el ciclo.

Si bien la Argentina podría desarrollar alguna tecnología o algún producto absolutamente nuevo, ésta será más bien la excepción que la regla, dado nuestro “stock” de conocimientos y recursos. En cambio la Argentina está en excelentes condiciones para aprovechar el “ciclo del producto” en su segunda y tercera etapa. Claro que ésta no es la etapa más redituable, sobre todo si se la compara con la etapa monopólica inicial.

² Muy pocos vendedores ante elevado número de compradores. Se aplica asimismo a las empresas que actúan como oferentes en esas condiciones. (N. de la D.)

LAS INDUSTRIAS BASICAS EN UNA ESTRATEGIA DE...

Es una lástima que las cosas sean así, pero este es el precio de nuestro desarrollo, cronológicamente más atrasado. Mientras no generemos tecnologías e inventos propios tenemos que seguir con el tipo de estrategia que mencionamos. Ya llegará el momento en el cual la Argentina podrá innovar más, por lo menos en algunos sectores. Pero para ello tenemos que hacer la estrategia más adecuada a cada etapa.

Desde el punto de vista de la producción, la estructura industrial que pensamos para nuestro país es bastante diversificada, sobre todo porque partimos de nuestra situación presente como "dato" inicial. Actividades que combinen mano de obra y capital en las proporciones que existen en nuestro país son sin duda las actividades más recomendables. Tenemos que crear más demanda del trabajo calificado que hoy se encuentra en la Argentina y/o del que podamos desarrollar en los próximos años. Actividades que pueden requerir una cierta cantidad de mano de obra, pero no excesiva, ya que la Argentina no es el país más pobre de capital en el mundo, pero tampoco proyectos que demanden máximas cantidades de capital, que nuestro país no tiene. La elección de las actividades que requieren más cantidad de capital y tecnologías complejas no hacen más que intensificar nuestro grado de dependencia y dificultan la adopción de políticas autónomas.

Nuestra industria y nuestra economía no crean empleos suficientes, no sólo porque crecemos poco, sino porque crecemos mal y enfatizamos demasiado las actividades capital-intensivas. Actividades como la industria mecánica, los astilleros, la industria gráfica, no son sino otros tantos ejemplos de actividades más acordes con las posibilidades de nuestro país que algunas de las actividades fantasiosas que se proponen. Esto no quiere decir que no haya otras consideraciones que nos obliguen a la adopción de actividades que combinan mal nuestros factores y que fuerzan la demanda de algunos de los factores escasos. En general, razones con la localización óptima, o con el uso y aprovechamiento de los recursos naturales, son las que justifican esa alteración en la selección óptima de factores. Hay algunos productos que tienen un costo de transporte grande, mayor en el producto terminado que en el insumo, y cuya localización óptima se consigue cerca del lugar de consumo. Este es el caso de la industria *siderúrgica* que, pese a que tiene una densidad de capital y un período de gestación altamente inconvenientes, tiene una creciente ventaja en estar localizada cerca del lugar de consumo. Es por ello que desde que se produjo una evolución tecnológica que redujo el volumen de los insumos por unidad de producto, hace ya más de dos décadas, se ha

vuelto una industria altamente conveniente, aún más allá de los argumentos de seguridad militar.

Lo mismo puede decirse de otras industrias muy capital-intensivas pero que usan recursos naturales que quedarían ociosos o mal aprovechados. Es el caso de la industria de la *celulosa-papel*, que permite aprovechar las condiciones naturales de nuestras tierras y climas subtropicales que favorece el crecimiento y desarrollo de pinos en la mitad de tiempo del requerido en los países escandinavos. Es la forestal una riqueza natural tremendamente valiosa que no podría ser aprovechada si no fuera desarrollada la industria correspondiente (por la dificultad de transporte de los árboles), cuya conveniencia es clara pese a su gran capital-intensividad. Y lo mismo puede decirse de la *petroquímica*, que usa petróleo y gas natural que serían desaprovechados y utilizados únicamente como combustibles en el caso de que no existiese desarrollada esta industria, a pesar de que la misma emplea, en los países desarrollados, sólo entre el 2 y el 5 por ciento del consumo total de petróleo y gas natural, mientras que en la Argentina, para 1973, alcanzó el 1,68 por ciento.

No hay duda, pues, que en casos como los referidos de las industrias siderúrgica, petroquímica y celulosa-papel, los inconvenientes originados por la cuantía de la inversión, el alto contenido en divisas de las mismas, el largo período de gestación y la alta densidad de capital, son compensados sea por economías de localización o por aprovechamiento de recursos ociosos. Pero desgraciadamente son todos proyectos que hacen que se deba forzar la capital-intensividad del desarrollo industrial, obligando a ser particularmente cuidadoso en los casos de otras industrias capital-intensivas en las cuales estos inconvenientes no tengan una compensación clara en plazos más o menos inmediatos.

Los argumentos que hemos expuesto con respecto al incremento de la dependencia de los capitales foráneos en el caso de optarse por estrategias que no respeten la proporción de factores disponibles se repiten en cuanto a la adopción de una estrategia de desarrollo que fuerce la elección de industrias que requieren complejas tecnologías, que no están aún a nuestro alcance desarrollar y que todavía son monopolio de pocas empresas de unos pocos países. No hay duda que esta estrategia de *alta tecnología* es también una estrategia de *alta dependencia*. Los que la proponen es posible que piensen que la reproducción de estas empresas complejas permitirán con el tiempo aprender estas tecnologías. Este argumento puede ser válido en algunos casos especiales, pero hay que destacar que una cosa

LAS INDUSTRIAS BASICAS EN UNA ESTRATEGIA DE...

es instalar una planta automotriz o siderúrgica con tecnologías importadas y otra cosa, muy distinta, es la capacidad de crear y desarrollar tecnologías en esos campos.

El preferir en la selección de proyectos aquellos donde las tecnologías, aun las más modernas, son más accesibles y puedan ser desarrollables más pronto en nuestro país, constituye una estrategia también más independiente. Paradójicamente, la elección de proyectos más complejos y más densos de capital no son la base de una estrategia independiente sino todo lo contrario.

Corresponde aquí señalar la diferencia substancial que hay entre la selección de productos que intrínsecamente requieren tecnologías menos complejas y menos densas, que no sólo no condenan al país a una posición dependiente sino que tampoco condenan a la mano de obra a bajas remuneraciones antiguas, de la elección de tecnologías antiguas y poco densas de capital en casos en los que, dada la evolución tecnológica, requieren tecnologías complejas y densas. Esto sí es condenar al país a una posición dependiente y a malas remuneraciones de los factores. Una cosa es fabricar máquinas, barcos o zapatos con tecnologías muy modernas y otra producir acero y productos electrónicos con tecnologías antiguas.

Toda la discusión precedente tiene una consecuencia muy directa en el empleo y en la distribución de ingresos. Mucho se ha hablado y se habla de la importancia de una buena política redistributiva y de las limitaciones que tiene una estrategia de pura acumulación.

Es cierto que en la distribución de ingresos los elementos oligopólicos, intrínsecos en las negociaciones bilaterales entre sindicatos oligopólicos y empresas o asociaciones de empresas también oligopólicas, constituyen uno de los elementos fundamentales en la determinación del precio del salario resultante y, por consiguiente, en la determinación de la distribución de ingresos. Si a estas negociaciones bilaterales se agrega la interferencia también oligopólica del Estado, tenemos un juego entre tres oligopolistas donde según sea el poder relativo de la negociación así será el resultado en la distribución. En términos marxistas estaríamos diciendo que el resultado de la distribución depende, quizás fundamentalmente, de la lucha de clases.

Todo esto es cierto y tal vez crecientemente cierto, pero es esta una situación que se sobrepone y se mezcla con la situación estructural de

demanda y de oferta de trabajo y con las oportunidades que se ofrecen a las distintas calidades de trabajo.

Una estrategia que pone énfasis en los proyectos muy capital-intensivos no crea una intensa demanda de trabajo y es, por consiguiente, que disminuye el poder oligopólico de los sectores laborales o, en otros términos, disminuye la capacidad para la lucha de clases. Esta situación se manifiesta no solamente en la demanda global de trabajo, sino también en la demanda de las distintas calificaciones de la mano de obra. Es por ello que necesitamos no solamente una estrategia que aumente la demanda global, sino que aumente específicamente la demanda de los sectores de mayor calificación que es precisamente el tipo de mano de obra que tenemos y, sobre todo, que podemos desarrollar. Todo esto nos lleva a que la estrategia que proponemos tiene no solamente límites por el lado de la excesiva capital-intensividad y excesiva complejidad tecnológica, como por el lado inverso. No debemos desarrollar aquellas industrias que tengan un exceso de intensividad de trabajo y, principalmente, de trabajo calificado. Hay industrias que requieren una mayor proporción de trabajo calificado. Estas son las deseables, pero no siempre son las que parecen más importantes o modernas. En muchas de ellas se desarrollan mecanizaciones y producciones seriadas que usan personal de baja calificación —por ejemplo, siderurgia o automotores— mientras en otras menos importantes —como máquinas y herramientas— se requiere personal más artesanal con mucha mayor calificación. Estas industrias han sido superadas en nuestro país por la acumulación de factores ya alcanzados y por la calidad de los factores disponibles. Son quizás industrias para estudios más primitivos de desarrollo, como los que podemos haber tenido en el pasado o los que pueden tener otros países de América latina hoy.

El modelo de desarrollo que proponemos para la Argentina es por consiguiente un modelo proporcionado a la disponibilidad de factores y como estos factores son en este momento razonablemente equilibrados y no nos ubican en ninguno de los extremos de disponibilidad o ausencia de factores, nos orientan hacia una estrategia intermedia en cuanto a intensidad y complejidad de uso de factores. Dentro de este esquema las industrias básicas no cumplen un papel determinante, si bien varias de ellas (siderurgia, petroquímica y celulosa-papel) pueden y deben ser adoptadas por razones que no conciernen a su presunto carácter básico sino que atañen a las razones de economía de localización y de utilización de recursos naturales que más arriba hemos mencionado.