

Situación actual y perspectivas de la Economía Argentina

Centro de Estudios de Coyuntura



I.D.E.S.

Año 5 / N° 15 / 2° cuatrimestre 1969

El Instituto de Desarrollo Económico y Social es una institución sin fines de lucro, destinada a promover el análisis y estudio objetivo del desarrollo en todos sus aspectos: económico, social, histórico y cultural. Especialistas en los temas mencionados, profesores, universitarios, profesionales y estudiantes del país, como así también técnicos de todo el mundo y, en especial, de América Latina se han vinculado a la institución, colaborando en actividades regulares tales como conferencias, debates, mesas redondas e información especializada. Además, se publica trimestralmente la revista "Desarrollo Económico". La sede del I.D.E.S. es: Cangallo 1615, Piso 2; Tel. 35-0361 - Capital Federal.

Las informaciones y formularios de suscripción referentes a esta publicación pueden solicitarse a: Florida 142, Piso 4º; Tel. 46-8015, Capital Federal.

Esta publicación es el decimoquinto informe elaborado por el Centro de Estudios de Coyuntura. Es coordinador del Centro el Dr. Aldo Ferrer y está integrado por el Dr. Leonardo Anidjar, Ing. Osvaldo Fernández Balmaceda, Dr. Juan C. Gómez Sabaini, Ing. Jorge Haiek, Dr. Federico Herschell, Dr. Samuel Itzcovich, Sr. Juan Santiere, Dr. Alberto Sojit, Dr. Miguel Teubal, Dr. Morris Teubal y Dr. Daniel Vila.

El Centro de Estudios de Coyuntura está formado por economistas vinculados a diversas tareas de carácter académico y profesional que se reúnen periódicamente para analizar la marcha de la economía argentina y evaluar sus perspectivas inmediatas. Desempeñan sus tareas en el Centro a título honorario y los gastos de impresión del informe cuatrimestral que publican se financian con suscripciones privadas al mismo. El informe se distribuye, además, a diversas instituciones y personas vinculadas a las cuestiones de que en él se tratan. Los asociados del Instituto de Desarrollo Económico y Social, al cual está adherido el Centro, reciben regularmente esta publicación.

Las conclusiones alcanzadas por los investigadores del Centro se difunden, además, a través de síntesis elaboradas para los medios de información pública y la realización de reuniones privadas y públicas con personas e instituciones vinculadas a las cuestiones de que trata este informe.

Buenos Aires, septiembre de 1969.

Nota sobre fuentes de información: Salvo cuando se indique lo contrario, los datos utilizados en el texto provienen de fuente oficial, principalmente del Informe Económico trimestral publicado por la Dirección Nacional de Análisis de Coyuntura del Ministerio de Economía de la Nación. Para las comparaciones internacionales se han utilizado el Anuario Estadístico de Naciones Unidas y el International Financial Statistics del Fondo Monetario Internacional.

CONTENIDO

	Pág.
PRIMERA PARTE: EVALUACION DE LA SITUACION ECONOMICA	
Resumen y conclusiones	9
Política económica y coyuntura	13
Vulnerabilidad de la recuperación	20
Bases de la estabilidad	30
Medidas recientes para el desarrollo de las industrias de base	34
SEGUNDA PARTE: TEMAS DE POLITICA ECONOMICA	
Elementos para una política tecnológica	43

PRIMERA PARTE

EVALUACION DE LA SITUACION ECONOMICA

Resumen y Conclusiones

En el curso de 1969 se ha registrado un repunte apreciable del nivel de la actividad económica que abarca a la generalidad de los sectores económicos, salvo el agropecuario afectado en la última campaña por contingencias climáticas desfavorables. La recuperación es particularmente apreciable en las industrias manufactureras y la construcción mantiene altos niveles de actividad aunque algo inferiores a los del año anterior. Bajo el impulso inicial de la expansión de la inversión pública y de la construcción privada la generalidad de los componentes de la demanda global comenzaron a registrar un sesgo expansivo. El consumo privado refleja la influencia del aumento de los ingresos personales disponibles por el mayor nivel de empleo y la inversión privada en maquinarias y equipos tiende a recuperarse de los bajos niveles registrados durante la primera fase del actual programa económico.

El aumento de la actividad industrial y de la inversión en maquinaria y equipo ha provocado un aumento sensible de las importaciones que superan en más del 50 % los niveles registrados en los primeros ocho meses de 1968. Como consecuencia de este hecho, del mantenimiento de exportaciones que aún no superan los niveles registrados en 1964 y de la incidencia del saldo neto de los pagos en conceptos de servicios reales y financieros, el balance de pagos en cuenta corriente en el curso de 1969 arrojará presumiblemente un saldo negativo superior a los u\$s 200 millones. Esto implica una inversión radical de la tendencia de los tres años anteriores que arrojaron, en promedio, superavit anuales de u\$s 150 millones. El fortalecimiento de la posición de reservas internacionales desde el inicio del actual plan económico, en marzo de 1967, se apoyó, precisamente, en esos superavit y en la entrada de capitales de corto plazo estimulados por la estabilidad esperada del tipo de cambio y las altas tasas de interés vigentes en el mercado financiero argentino. El deterioro del balance de pagos en cuenta corriente y las perspectivas inciertas sobre la estabilidad cambiaria, pueden influir la salida de divisas afectando, aún más, la situación real y las expectativas. Con todo, el margen de maniobra que las autoridades monetarias mantienen, en virtud del nivel relativamente elevado de reservas internacionales, no indicarían la posibilidad de una situación crítica del sector externo en el futuro inmediato.

El programa económico iniciado en marzo de 1967 ha logrado un considerable grado de éxito en sus objetivos de corto plazo, incluyendo el reciente repunte del nivel de la actividad económica.

En las últimas dos décadas ésta registró picos del auge cíclico en 1951, 1958, 1961 y 1965. Posteriormente, se registraron caídas bruscas o la fuerte desaceleración de la tasa de crecimiento otorgando a la evolución de la economía argentina rasgos fuertemente inestables. En ese proceso, en el curso de 20 años, la tasa de crecimiento del producto bruto interno total sólo alcanzó al 2,7 % y del per cápita al 1 %; una de las más bajas entre las economías de cierta significación en escala internacional y, en América Latina, la menor entre las economías de cierta magnitud.

En el informe se formula el interrogante de si el repunte reciente implica el inicio de una tendencia de largo plazo a aumentar la tasa de crecimiento, digamos, del 2,7 % al 5 % ó 6 % anual o, por el contrario, un mero ascenso cíclico dentro de la tendencia al crecimiento lento e inestable característico de la evolución económica del país en las últimas décadas.

La respuesta es que se trata de lo segundo, esto es, una recuperación cíclica.

La aceleración de la tasa de crecimiento requiere el cumplimiento de una serie de condiciones inexistentes en la actualidad que tampoco estarían en vías de lograrse. Una de ellas es la de la expansión sostenida de las exportaciones a tasas no inferiores al 6 % anual para posibilitar el crecimiento económico con equilibrio externo. Aun cuando las exportaciones tradicionales crezcan a la optimista tasa del 3 % anual, la expansión de las exportaciones descansa en medida creciente en el aumento de las ventas de productos industriales. En la práctica, en el último quinquenio, ni las exportaciones tradicionales ni las de manufacturas han experimentado incrementos apreciables y, en conjunto, en 1969 estarán probablemente aún por debajo de los niveles de 1964.

Las reservas internacionales acumuladas durante el actual programa económico constituyen una solución transitoria al problema de fondo del crónico desequilibrio externo de la economía argentina. El repunte reciente de la actividad económica vuelve a plantearlo con toda intensidad. Apelar a la expansión del crédito exterior, como solución transitoria al problema implicaría un cambio profundo del esquema de política utilizado desde 1962 en relación al endeudamiento externo y, en todo caso, una agresiva política de exportaciones para no gravar aún más el desequilibrio del sector externo en el futuro cercano.

Un segundo factor limitante de la tasa de crecimiento es la baja productividad de la acumulación de capital en la Argentina.

De este modo, se frustra parte sustancial del esfuerzo de ahorro e inversión debilitando la tasa de crecimiento. Los altos precios relativos de los bienes de capital, las dificultades para la importación de maquinarias y equipos, la ausencia de una estrategia agresiva y eficientista de desarrollo que canalice las inversiones hacia los sectores económicos más dinámicos, contribuyen a reducir la productividad de la acumulación de capital en la Argentina.

Un tercer factor es el lento avance de la eficiencia en la economía argentina. La eficiencia incorpora un complejo conjunto de factores que incluyen el cambio tecnológico, la mejora de la calidad de los recursos humanos, la modernización de los sistemas de administración y gestión, el fortalecimiento de la infraestructura y la elevación de las escalas de producción. Según algunas estimaciones, mientras en los Estados Unidos el 90 % del aumento del producto por hombre puede atribuirse a la elevación de la eficiencia y en Europa Occidental el 80 %, en la Argentina sólo puede imputarse a ese factor el 40 %. En otros términos, el crecimiento de la productividad en la Argentina descansa fundamentalmente en la acumulación de capital y no en la eficiencia. Ello implica que, en las condiciones actuales, la elevación de la tasa de crecimiento exigiría un esfuerzo exagerado de ahorro que compromete los niveles de consumo y bienestar de la población. La rápida elevación de la eficiencia económica permitiría acelerar el desarrollo y, simultáneamente, dar satisfacción a las crecientes aspiraciones de bienestar de la fuerza de trabajo. La elevación de la eficiencia da respuesta al aparente conflicto entre desarrollo y bienestar. Salvo instancias aisladas no se advierte el inicio de un proceso significativo de elevación de la eficiencia del sistema económico argentino.

La persistencia de los factores determinantes del desequilibrio externo, la baja productividad de la acumulación de capital y los niveles insatisfactorios de eficiencia, llevan a la conclusión de que el actual repunte económico no constituye el inicio de una tendencia de crecimiento más rápido y estable.

En el contexto de los factores estratégicos del desarrollo el informe analiza las recientes medidas de promoción para las siguientes industrias dinámicas: aluminio, papel de diario, petroquímica y siderurgia. El desarrollo de estos sectores constituye un elemento fundamental para la integración de los perfiles industriales y la maduración del sistema económico argentino. Las industrias básicas juegan un rol "industrializante" en el sistema económico por su alta tasa de expansión, la rapidez de su cambio tecnológico, sus eslabonamientos con el resto del sistema económico y sus posibilidades potenciales de exportación de manufacturas. Los niveles de eficiencia y capacidad competitiva, la determinación de escalas óptimas de producción, la asignación de recursos para la inves-

tigación tecnológica original y la promoción de exportaciones son factores que deben tomarse en cuenta para otorgar al desarrollo de las industrias básicas un poderoso impulso dinámico. En las recientes medidas sobre los mencionados sectores no se presta atención a esos factores. Tampoco se explica concretamente el rol que se asignará al capital nacional en el desarrollo de los sectores promovidos. Visto la estructura del financiamiento de las industrias básicas que descansan, en gran medida, en créditos de proveedores y en el crédito interno para financiar sus inversiones de activo fijo y de capital de trabajo, un reducido capital nacional de simiente permitiría cumplir a los intereses nacionales un rol protagónico en los sectores promovidos. Las decisiones en esta materia serán fundamentales para ir fortaleciendo la débil participación que el capital nacional actualmente tiene en los sectores más dinámicos de la industria argentina. La incorporación de tecnología vía acuerdos de licencias, asistencia técnica y "joint ventures", hace factible el desarrollo en empresas nacionales de industrias con tecnologías en las cuales el país aún no tiene un desarrollo propio.

El informe analiza las posibilidades de permanencia de una tasa de aumento de precios sustancialmente inferior a la imperante en la economía argentina en el último cuarto de siglo. En otros términos, si se podrá consolidar la reducción de la tasa de inflación de alrededor del 25 % anual vigente durante ese período a la tasa actual vecina al 10 %. Las fuerzas en juego son de signo contradictorio. Por un lado, el desequilibrio persistente del balance de pagos continuará imponiendo periódicamente devaluaciones del tipo de cambio que trasladarán su efecto a los precios internos. Por otra parte, el lento crecimiento de la productividad y el improbable mantenimiento en el largo plazo de una política restrictiva de los aumentos de salarios como la aplicada desde marzo de 1967, ratifica la dificultad de lograr avances apreciables de los salarios reales sin impacto en los precios. En cambio, la mayor madurez de los diversos sectores económicos en su puja por la distribución del ingreso, la probable disminución de las expectativas inflacionarias y el manejo más coherente de la política de corto plazo contribuyen a una desaceleración del ritmo inflacionario. Se concluye que es probable que la disminución de la tasa de inflación a los niveles en torno del 10 % al 15 % probablemente pueda mantenerse, a menos que sucedan hechos imprevisibles. Pero el logro de una estabilidad efectiva con aumentos de precios entre el 3 % y 5 % anual exige la solución de los problemas básicos de crecimiento, elevación de la productividad y equilibrio externo.

Política Económica y Coyuntura

1. Objetivos del programa económico. En marzo de 1967 se inició un programa económico cuyos objetivos principales fueron contener la inflación recuperando el nivel de actividad económica, disminuir el déficit fiscal, aumentar las reservas de oro y divisas y disminuir el endeudamiento externo. Para promover el desarrollo se confió en la expansión de las inversiones de infraestructura, la reactivación de la inversión privada, la atracción de inversiones del exterior, la promoción de las exportaciones con una participación creciente de las de origen industrial y la elevación de la eficiencia del sistema económico desplazando mano de obra y otros recursos desde actividades de baja eficiencia a otras de mayor productividad.

Con este propósito se ejecutó una política de ingresos apoyada en la regulación de salarios, acuerdos de precios con el sector privado, una pronunciada devaluación del peso con retenciones sobre las exportaciones tradicionales y la reducción de los aranceles de importación, un fuerte aumento de la presión tributaria y previsional, la colocación de valores públicos en los mercados financieros interno e internacional y la obtención de créditos del exterior para fortalecer el balance de pagos. Los lineamientos generales de esta política se han mantenido con relativa firmeza desde su inicio hace aproximadamente 30 meses. El nuevo equipo económico instalado en junio pasado ha reiterado los objetivos fundamentales del programa de 1967. En nuestro informe N° 8 de abril de ese año se efectuó un análisis detallado del contenido de los objetivos y medidas señaladas.

2. Evolución de la coyuntura. En el período transcurrido desde marzo de 1967 se han alcanzado varios de los objetivos trazados entonces. El nivel de la actividad económica se ha recuperado apreciablemente a partir de 1968 y en el primer semestre de 1969, según las estimaciones oficiales, el producto bruto interno revela un aumento del 7,1 % sobre el mismo período del año anterior. Salvo en el sector agropecuario, influido por condiciones climáticas adversas para la producción agrícola, la recuperación económica abarca la generalidad de las actividades productivas. La industria manufacturera que en 1967 repitió los bajos niveles de 1966, en el primer semestre de 1968 registró un leve repunte que se acentuó en la segunda mitad del año. En el primer semestre de 1969 el aumento fue del 8,8 %. El sector construcciones, que cumplió un rol estratégico en el proceso de recuperación, mantuvo altos niveles

de expansión alcanzado en 1968 la tasa del 23,6 % para declinar su ritmo de crecimiento en la primera mitad de 1969. Los sectores de servicios acompañaron la evolución de las actividades productoras de bienes.

Como consecuencia del mayor nivel de actividad económica, especialmente en la industria manufacturera, se produjo una disminución de la tasa de desempleo que cayó en promedio para los principales centros urbanos del país del 6,8 % en abril de 1967 al 4,5 % en el mismo mes de 1969. La mejora del empleo es general para todas las zonas encuestadas, salvo en Tucumán, en donde se aprecia un aumento de la tasa de desocupación del 10 % al 12,8 % entre los meses señalados. Implica esto, obviamente, una agravación del grave desempleo estructural que afecta aquella economía regional.

Producto Bruto Interno
Variación entre períodos en %

	1967/1968		1968/1967		1969/1968
	1er. Semestre	Anual	1er. Semestre	Anual	1er. Semestre
Industria manufacturera	2,9	—	3,3	7,9	8,8
Sector agropecuario	8,5	5,1	-10,0	-6,3	1,8
Construcciones	9,3	8,6	19,5	23,6	15,4
Minería	11,8	9,6	10,9	9,8	4,4
Servicios	3,8	1,7	1,3	4,3	7,2
Producto bruto interno	4,6	2,0	0,6	4,6	7,1

Fuente: Banco Central.

El nivel de precios revela una desaceleración pronunciada en el período bajo análisis. La tasa de crecimiento del índice del costo de vida disminuyó del 27,4 % en 1967 al 9,6 % en 1968 para alcanzar en agosto de 1969 la tasa del 7,8 % sobre el mismo mes del año anterior. La desaceleración del ritmo inflacionario es también marcada en el índice de precios mayoristas. La tasa de aumento de estos precios declinó del 20,6 % en 1967 al 4 % en 1968 para aumentar al 9,3 % entre agosto de 1968 y 1969. El incremento reciente de los precios mayoristas refleja en buena medida el aumento de los precios del ganado.

La regulación de salarios frente al aumento del índice del costo de vida ha provocado una declinación del salario real. Para el salario básico y familiar del peón industrial en 1967 la caída fue del 4,1 % y del 2,5 % en 1968. En la primera mitad del corriente

año no se han registrado cambios apreciables en la situación. Debe destacarse, además, que en el sector público el deterioro de los salarios reales ha sido más marcado que en el sector privado. La caída de los salarios reales industriales en el período analizado puede haber sido atenuada, en parte, por la ampliación de beneficios adicionales que no se computan en los salarios básicos de convenio y el salario familiar. Por otra parte, el aumento del nivel de ocupación en los principales centros urbanos ha contribuido a elevar el ingreso disponible de los asalariados. De todos modos, conforme analizamos en nuestro último informe, la caída de los salarios reales, o en el mejor de los casos estancamiento, frente a los incrementos de productividad registrado en los principales sectores industriales estaría determinando una disminución de la participación de los asalariados en el ingreso generado por esas actividades.

Costo del Nivel de Vida
Variaciones en % (1)

Concepto	1966	1967	1968	1969
Nivel General	29,9	27,4	9,6	7,8
Alimentación	23,1	30,7	6,0	6,8
Indumentaria	31,8	22,9	13,3	9,9
Gastos Generales	37,2	26,5	19,0	9,4
Menaje	38,5	22,6	4,6	6,0
Alojamiento	123,5	9,5	17,6	5,3

1 Entre diciembre de cada año. Para 1969 entre agosto de 1969 y el mismo mes de 1968.

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos.

La situación de Tesorería ha mejorado sustancialmente en el período bajo análisis. El desequilibrio del Tesoro cayó de \$ 137,5 M en 1966 a \$ 49,8 M en 1968. Si se toma en cuenta el aumento de precios en el período se advierte que la disminución del desequilibrio es aún más marcada. En los primeros siete meses de 1969 vuelve a registrarse una disminución del desequilibrio de la Tesorería en relación al mismo período del año anterior, de \$ 38,5 M a \$ 25,4 M. El fuerte aumento de la presión tributaria entre 1966 y 1967 (65 %) ha sido la causa principal de la disminución del desequilibrio. En menor medida ha influido la colocación de valores públicos en los mercados financieros interno e internacional. Los gastos corrientes crecieron 4,8 % en 1968 y en 7 % en los primeros 7 meses de 1969. Los egresos de capital reflejan aumentos del 19 % y 12 %, en los períodos señalados, como consecuencia de la expansión del programa de obras públicas. Merece destacarse, asimismo, el fuerte incremento de los ingresos del sistema de previsión en 1967 que, concurrentemente al de la presión tributaria, implicaron un au-

mento importante de las transferencias de recursos del sector privado al público.

Conforme señalamos en anteriores informes, uno de los aspectos singularmente positivos del actual programa económico es la mejora persistente de la situación de liquidez. La relación entre los medios de pagos de particulares y el producto bruto interno aumentó del 14,4 % en 1966, al 14,6 % en 1967 y el 16,8 % en 1968. En los primeros meses de 1969 se advierte una ligera caída de la relación. La expansión de los medios de pagos fue compatible con la mayor estabilidad de precios y el aumento de la actividad productiva.

En el sector externo se advierte en 1967 y 1968 una caída de las exportaciones sobre los niveles de 1966. En los primeros 7 meses de 1969 se registra un aumento significativo de las exportaciones (16 %) sobre el mismo período del año anterior, alcanzando u\$s 970 millones como consecuencia del incremento de los envíos de cortes especiales y carne vacuna para manufacturas, trigo y maíz. Para todo el año, sin embargo mantendrían todavía niveles inferiores a los de 1964, 1965 y 1966. Las exportaciones de manufacturas registraron los niveles habituales en todo el período bajo análisis. Las importaciones, a su vez, se mantuvieron bajas en 1967 debido al moderado nivel de actividad económica imperante entonces y al proceso de absorción de stocks estimulado por la estabilidad del tipo de cambio. En 1968 comenzó un repunte que se ha hecho manifiesto en los primeros 7 meses de 1969 que registra un aumento del 55 % sobre el mismo período del año anterior. El aumento abarca la generalidad de los bienes intermedios y de bienes de capital.

El saldo del comercio exterior fue positivo en todo el período bajo análisis, pero el mismo fue absorbido en un 70 % por el saldo negativo de los servicios reales y financieros. El movimiento de capitales permitió compensar las cuantiosas amortizaciones de la deuda externa y registrar un aumento de las reservas internacionales que pasaron de u\$s 297 millones en diciembre de 1966 a u\$s 776 millones un año después. En junio de 1969 las reservas alcanzaban a u\$s 770 millones. En cuanto a la deuda pública externa declinó de u\$s 2.000 millones en diciembre de 1966 a u\$s 1.750 millones en diciembre de 1968, último dato disponible.

En relación a los objetivos de más largo plazo del programa económico los resultados alcanzados revelan una efectiva recuperación de las inversiones de infraestructura del sector público. En la inversión privada, en cambio, la reactivación se registró fundamentalmente en las construcciones pero no en la referida a maquinarias y equipos en la industria y el agro. Solo en los últimos meses comienza a advertirse una recuperación de este tipo de inversiones bajo el estímulo del aumento de la actividad económica y la mayor

utilización de la capacidad instalada. La inversión extranjera privada directa se mantuvo en todo el período analizado a bajos niveles. A su vez, el propósito de expandir las exportaciones de manufacturas no se efectivizó visto el carácter efímero de los estímulos de la devaluación de 1967 y la debilidad de los incentivos otorgados a tales exportaciones, conforme analizamos en nuestro último informe. En relación al sector público se advierten algunos avances de la productividad en algunas empresas públicas pero no progresos significativos en la administración central. A su vez, el déficit ferroviario sigue gravitando pesadamente en las finanzas públicas y no se advierte una rectificación suficientemente rápida de este problema..

En resumen, pues, la evolución de la situación de coyuntura revela que se han alcanzado buena parte de los objetivos de corto plazo trazados en marzo de 1967 mientras que, al nivel de las metas de largo plazo, los logros son menos evidentes o inexistentes.

3. Comportamiento de la demanda global. En el período transcurrido desde marzo de 1967 a la fecha, la política económica influyó decididamente en el comportamiento de los diversos componentes de la demanda global que inciden, a su vez, en la evolución de la actividad económica.

En el curso de 1967 el aumento de la presión tributaria y previsional y la fuerte contracción del déficit fiscal trasladaron recursos del sector privado al público debilitando el gasto privado de consumo e inversión. La regulación de salarios y la caída de las remuneraciones reales actuó también en un sentido deprimente y la reducción de stocks, estimulado por las mayores condiciones de estabilidad de precios, influyó en el mismo sentido. Dado que subsistía un margen apreciable de capacidad ociosa la inversión privada en la industria mantuvo bajos niveles y la del sector agropecuario no registró variaciones sensibles con respecto a 1966. A su vez, las exportaciones declinaron en el curso de 1967 agravando la situación de atonía de la demanda global. En cambio, la inversión en construcciones experimentó un incremento apreciable.

El conjunto de factores en juego determinó que en 1967 se registrase apenas un modesto repunte sobre los deprimidos niveles del producto bruto interno en 1966. El estancamiento fue particularmente manifiesto en la industria manufacturera mientras que el sector agropecuario, influido por factores distintos al de la demanda global, experimentó un aumento vecino al 4 %. Este incremento, sumado al aumento apreciable de la construcción, influyeron para sostener el nivel de la actividad económica ligeramente por encima de los deprimidos niveles de 1966.

A partir de fines de 1967 se estabilizó la presión tributaria y el déficit de Tesorería, al tiempo que se registraba un aumento considerable de la inversión pública estimulada por el aumento del ahorro del sector público y los recursos canalizados a través de la colocación de valores públicos en los mercados financieros interno y externo. El sistema de previsión, a partir del segundo trimestre de 1968, dejó de arrojar superávit, equilibrándose los ingresos y egresos del sistema. Estos factores de estímulo fueron reforzados por el fuerte aumento de la inversión privada en construcciones, que alcanzó tasas apreciables de expansión.

La recuperación de estos factores de demanda contribuyeron a reactivar la industria manufacturera a partir del segundo trimestre de 1968. El mayor nivel de actividad y empleo industrial estimuló, a su vez, el gasto privado de consumo. Pero la inversión privada en maquinarias y equipos se mantuvo todavía en bajos niveles dado el margen de capacidad ociosa registrada durante las fases iniciales de la reactivación económica. Las exportaciones, por su parte, registraron una nueva declinación en 1968, actuando como factor deprimido de la demanda global. En el mismo sentido operó la producción agropecuaria que registró una caída apreciable como consecuencia de las dificultades climáticas que afectaron la producción de maíz; la disminución de la faena de ganado vacuno también influyó negativamente en el nivel de la actividad agropecuaria.

Con todo, los factores de expansión compensaron con creces los elementos recesivos permitiendo un aumento apreciable del producto bruto interno. El incremento fue particularmente apreciable en el sector de industrias manufactureras, mientras que en el de construcciones se alcanzó una tasa de expansión sumamente elevada.

En el curso de 1969 se han generalizado los factores de expansión de demanda. La inversión privada en maquinaria y equipo tiende a incrementarse como reflejo del mayor nivel de actividad imperante, se ha iniciado también un proceso de reposición de stocks desde los bajos niveles imperantes el año anterior, las exportaciones han experimentado un incremento apreciable y el consumo tiende a expandirse debido al aumento del ingreso personal disponible. La inversión pública mantiene también altos niveles y, aunque el déficit fiscal continúa reduciéndose, la adición neta del sector público a la demanda global se ha incrementado ligeramente por la movilización de recursos externos. La recuperación del nivel de la actividad económica a partir de los inicios de 1968 ha sido facilitada por la mejora de las condiciones de liquidez y una política monetaria relativamente expansiva.

Las importaciones han seguido la evolución previsible vinculada

al comportamiento de la actividad económica interna. Durante la fase de bajo nivel de actividad de 1967, de absorción de stocks y de reducido volumen de inversión en maquinaria y equipos, las importaciones mantuvieron deprimidas. En el curso de 1969 han tendido a expandirse rápidamente debido a la inversión de la tendencia de todos los factores señalados.

Las perspectivas para el resto de 1969 parecen indicar que se mantendrán las tendencias de la primera parte del año y cabe esperar para todo el ejercicio un incremento apreciable de la actividad económica.

Vulnerabilidad de la recuperación

4. En las últimas dos décadas el nivel de la actividad económica registró picos del auge cíclico en 1951, 1958, 1961 y 1965. Estos picos fueron seguidos en los años inmediatos por caídas bruscas o el estancamiento del nivel de la actividad económica. En todo el período la tasa anual de crecimiento del producto bruto interno total fue del 2,7 % y per capita del 1 %. Se trata, probablemente, de la más baja tasa de desarrollo entre las economías de cierta significación en el plano internacional. En América Latina, la tasa de crecimiento de la economía argentina en las últimas dos décadas ha sido sustancialmente inferior de las de Brasil y México.

Corresponde preguntarse si el repunte de 1969 constituye un nuevo pico dentro de un proceso caracterizado por las oscilaciones bruscas del nivel de la actividad económica y el crecimiento lento en el largo plazo o, como se sugiere en los pronunciamientos oficiales, un aumento sustantivo en el largo plazo de la tasa de crecimiento. En este capítulo se analizará la naturaleza del reciente repunte del nivel de la actividad económica.

5. **Factores estratégicos del desarrollo.** El crecimiento de la productividad, proceso esencial del desarrollo económico, depende de dos agentes dinámicos principales: la acumulación de capital y el cambio tecnológico. Cuando una economía ha incorporado estos agentes sin que existan obstáculos internos o externos que frustren o debiliten severamente su impacto sobre la productividad, están dadas las condiciones básicas para su crecimiento rápido y sostenido en el largo plazo.

Nos interesa aquí desagregar el análisis en tres niveles principales: el equilibrio externo, la formación de capital y la eficiencia del sistema económico.

5.1. Toda economía nacional moderna vinculada al sistema económico internacional es una economía abierta. Esto es, que destina una parte de su producción al mercado externo y satisface parte de su demanda de consumo e inversión con bienes y servicios importados. El crecimiento de una economía abierta exige que sus transacciones con el exterior estén en equilibrio en el largo plazo. Cuando existe un superávit persistente en las transacciones externas los excedentes se destinan normalmente a la exportación de capitales ya que cabe descartar la acumulación de reservas internacionales improductivas. Esto último implicaría la esterilización de parte del ahorro nacional.

En el caso de un déficit persistente del comercio exterior se puede deprimir el ingreso para reducir la demanda de importaciones hasta equiparlas con la capacidad de pagos externos generada por las exportaciones. Esto implica el desempleo de parte de los factores productivos disponibles y frenar el crecimiento del sistema económico. Suponiendo que las exportaciones no aumenten a la tasa necesaria, una segunda alternativa es sustituir importaciones con lo cual se comprime la participación de las importaciones en la satisfacción de la demanda interna y, al utilizar recursos que no encuentran ocupación rentable en las actividades de exportación, se acrecienta la actividad económica. La tercer alternativa es utilizar créditos del exterior para cubrir la brecha de comercio exterior. Pero este endeudamiento genera nuevos compromisos, en concepto de amortizaciones, intereses y utilidades del capital extranjero, que gravan las divisas disponibles. Una vez que los servicios del capital extranjero alcanzan una proporción excesiva de las divisas ganadas por las exportaciones, debe restringirse el nuevo endeudamiento al carecerse de la posibilidad de cumplir mayores compromisos con el exterior. En estas circunstancias se plantea un estancamiento de la capacidad de endeudamiento con lo cual la solución al desequilibrio exterior vuelve a recaer en alguna de las dos variantes anteriores: reducir el ingreso y la demanda de importaciones o sustituirlas.

La primera implica el desempleo y frenar el desarrollo. En la práctica es descartable como salida económica y políticamente viable. La segunda variante alcanza un límite más allá del cual se esterilizan recursos y debilita la tasa de crecimiento.

En economías que han reducido la participación de las importaciones en la oferta total, a los niveles mínimos compatibles con una razonable eficiencia del sistema económico, y que han alcanzado los toques máximos de endeudamiento en relación a su capacidad de pagos externos, la posibilidad de crecer está fuertemente condicionada por la evolución de las exportaciones. Si éstas se estancan, la restricción inevitable a las importaciones reducirá inevitablemente la tasa de crecimiento. Es un hecho distintivo del desarrollo contemporáneo de las economías de desarrollo más rápido el fuerte crecimiento de las exportaciones, normalmente a tasas más altas que las del producto interno. Sobre esta base se apoya la rápida expansión del comercio mundial desde el fin de la Segunda Guerra Mundial. En el primer semestre de 1969, por ejemplo, la tasa de crecimiento de las exportaciones de los países industriales triplica la del producto interno de los mismos países.

Puede sostenerse que una economía que no ha resuelto el dilema de crecer sin desequilibrio externo carece de una de las condiciones fundamentales para desarrollarse rápida y sostenidamente en el largo plazo.

5.2. El segundo factor se refiere a la formación de capital. Aquí tiene importancia distinguir el nivel absoluto de la acumulación y la participación en la misma de bienes y servicios importados.

Si se supone una relación producto/capital de 1.3⁽¹⁾ y una tasa de crecimiento de la población del 2 % anual y se pretende una tasa de crecimiento del producto per cápita del 3 % la inversión neta anual tiene que ser igual al 15 % del producto. Considerando que la reposición del capital existente se aproxima al 5 % del producto se advierte que la economía tiene que ahorrar el 20 % de su ingreso para financiar una acumulación bruta de capital que permita su crecimiento a la tasa del 3 % anual per cápita. Ese nivel de ahorro sólo se da en aquellas economías que han alcanzado ingresos por habitante sustancialmente superiores a los niveles de subsistencia.

La segunda consideración relativa a la acumulación de capital se refiere a la participación en la misma de los bienes y servicios importados. Cuando, como es lo más frecuente, una parte de la inversión se concreta en maquinarias, equipos y servicios adquiridos en el exterior, la transformación efectiva del ahorro en inversión exige la disponibilidad de divisas para efectuar las importaciones necesarias. Caso contrario, deberá reducirse el componente importado de las inversiones —lo cual implica normalmente una disminución de la productividad de las nuevas inversiones— o esterilizarse parte del ahorro disponible.

Desde el punto de vista de la acumulación de capital, una economía puede crecer rápida y sostenidamente cuando dispone de un nivel suficiente de ahorro y de poder de compra externo para efectuar las importaciones necesarias de bienes de capital. Este último punto es, en la práctica, otro aspecto de la necesidad de crecer en condiciones de equilibrio externo.

5.3. El crecimiento del producto puede atribuirse al aumento del stock de capital, al mayor empleo de mano de obra y a un tercer factor de fundamental importancia: la eficiencia económica. La medición del aporte de este último factor al crecimiento es uno de los temas principales en los análisis recientes sobre desarrollo económico.

⁽¹⁾ Relacionando el producto con el stock de capital se obtiene la productividad media de éste, o sea, la relación producto/capital media. Un incremento del stock de capital por nuevas inversiones netas genera un aumento del producto. Relacionando ambos incrementos se obtiene la relación producto/capital marginal. Naturalmente las relaciones media y marginal pueden diferir sustancialmente porque la productividad de las nuevas inversiones podría ser, y normalmente es, distinta a la productividad de todo el stock de capital. En las consideraciones del texto nos referimos a la productividad de las nuevas adiciones al stock de capital, esto es, a la relación producto/capital marginal.

La eficiencia incorpora un complejo conjunto de factores. Entre ellos el más notorio es el cambio tecnológico. Debe destacarse que éste se encuentra en buena parte incorporado a las nuevas adiciones al stock de capital. No debería suponerse, por lo tanto, que el cambio tecnológico es separable del proceso de acumulación de capital. En realidad, esta es una vía fundamental de incorporación de las nuevas técnicas a la actividad productiva.

A la elevación de la eficiencia contribuye decididamente, también, la mejora de la calidad de los recursos humanos a través de la mayor capacitación de la fuerza de trabajo. Deben destacarse, además, otros factores como la mejora de las instalaciones de infraestructura, la puesta en producción de nuevos recursos naturales de acceso más económico que los disponibles, las mejoras organizativas en la administración de la actividad económica al nivel del sector público y de las actividades privadas, la transferencia de recursos a actividades de mayor productividad y la elevación de las escalas de producción.

En Europa Occidental, por ejemplo, el aumento del capital y el empleo explican solo el 30 % del crecimiento del producto en el período 1950-62 y el 70 % corresponde al aporte de la eficiencia en el uso de los factores productivos y la mejora en su calidad. En Estados Unidos las proporciones son 40 % y 60 % respectivamente¹.

En la medida en que una economía no movilice los diversos componentes de la eficiencia, que explica parte fundamental del crecimiento del producto, se debilita un factor fundamental del desarrollo económico moderno. En tales condiciones, toda tentativa de elevar la tasa de crecimiento debería apoyarse en un esfuerzo exagerado de capitalización que, probablemente, es económica y socialmente imposible en las condiciones del mundo real. En consecuencia, la movilización de los factores determinante de la eficiencia económica es factor determinante para un crecimiento rápido y sostenido en el largo plazo.

Refiramos ahora las consideraciones anteriores a la situación actual de la economía argentina.

6. **Crecimiento y equilibrio externo.** En nuestro anterior informe realizamos un análisis detenido de los factores determinantes del desequilibrio externo crónico que caracteriza a la economía argentina. La dificultad de continuar comprimiendo el coeficiente de importaciones y la estructura de las exportaciones, fuertemente concentrada en rubros tradicionales de escaso dinamismo, determinan

⁽¹⁾ Economic Council of Canada "The challenge of growth and change". Fifth Annual Review. Ottawa, septiembre de 1968.

un severo estrangulamiento de largo plazo del balance de pagos. En este contexto, la política de aumento de reservas internacionales en que se embarcaron las autoridades económicas a partir de marzo de 1967, sólo fue posible en la medida en que las importaciones se mantuvieron en bajos niveles como consecuencia de la atonía de la actividad económica y del proceso de absorción de stocks estimulado por la estabilidad del tipo de cambio. Este último factor, unido a las altas tasas de interés imperantes en el mercado financiero argentino, estimularon la entrada de capitales a largo plazo en 1967 que engrosaron las reservas del Banco Central. Los créditos obtenidos de la Tesorería de Estados Unidos y de un conjunto de bancos de ese país y de Europa tuvieron el mismo destino.

Pero el nivel de reservas internacionales es una variable estática mientras que el comportamiento del comercio exterior es eminentemente dinámico. Así se advierte que al iniciarse un franco proceso de repunte en la actividad económica se está produciendo un aumento rápido de las importaciones. Conforme se ha señalado, en los primeros 7 meses de 1969 las importaciones aumentaron sustancialmente con respecto al mismo período del año anterior. Las estimaciones disponibles sobre el comportamiento del comercio exterior para todo 1969 indican que desaparecerá el superávit que en 1967 alcanzó a u\$s 369 millones y en 1968 a u\$s 230 millones. Si se considera la incidencia de los servicios reales y financieros se advierte que el año 1969 cerrará probablemente con un déficit de balance de pagos en cuenta corriente de u\$s 230 millones contra un superávit de u\$s 173,5 millones en 1967 y de u\$s 10 millones en 1968. La situación tenderá a agravarse a medida que se acreciente la crisis de confianza sobre la estabilidad del tipo de cambio, lo cual provocará la salida de los capitales a corto plazo que entraron en cuantía importante en la primera fase del actual programa económico.

Balance de Pagos en Cuenta Corriente
(u\$s millones)

	1966	1967	1968	1969 *
Exportaciones	1.593,2	1.464,5	1.365,0	1.400
Importaciones	-1.124,3	-1.095,5	-1.135,0	-1.400
Balance Comercial	468,9	369,0	230,0	—
Servicios reales y financieros (neto)	-213,2	-185,5	-220,0	-230
Cuenta corriente	255,7	173,5	10,0	-230

(*) Estimado.

Fuente: Banco Central y estimaciones propias.

De mantenerse la actual tasa de expansión en el resto de 1969

y en 1970 las autoridades se verán enfrentadas a una alternativa: frenar el crecimiento para disminuir las importaciones y restablecer el equilibrio externo o mantener un mayor nivel de importaciones sobre la base de mayor financiamiento externo. Dado que en la actualidad el servicio de la deuda externa representa alrededor de 1/3 de las divisas generadas por las exportaciones, la capacidad de la economía argentina de ampliar sustancialmente la incorporación de recursos externos es relativamente limitada. Esto sólo sería viable en el marco de una política agresiva de expansión de las exportaciones y, consecuentemente, de ampliación de la capacidad de endeudamiento externo. Conforme analizamos en nuestro último informe ello depende, en medida fundamental, de un cambio drástico de la política de comercio exterior con vistas a expandir rápidamente las exportaciones de manufacturas. Simultáneamente, debe realizarse una activa política de promoción de las exportaciones tradicionales para que éstas alcancen, como mínimo, una tasa de crecimiento anual del 3 %¹.

En resumen, la economía argentina continúa aquejada por el grave desequilibrio externo que ha condicionado de manera decisiva sus insatisfactorio crecimiento en las últimas dos décadas y las fuertes oscilaciones en los niveles de la actividad económica. Se carece, pues, de una de las condiciones fundamentales para el crecimiento rápido y sostenido. Y, lo que es más grave, no existen indicios de que las autoridades económicas hayan tomado aún suficiente conciencia de ese problema.

7. Formación de capital. La tasa de ahorro y de inversión bruta fija en la Argentina oscila en torno del 20 %. Descontando la proporción destinada a la reposición del capital existente, se alcanza una tasa de inversión neta de alrededor del 14 %. Si la relación producto/capital alcanzara a 1:3² la tasa de crecimiento del producto sería vecino al 5 % anual. En los últimos 20 años no ha superado en realidad el 2,7 %.

En la práctica, obviamente, la productividad del capital en la Argentina es sustancialmente inferior y se ubica aproximadamente en la relación 1:5,2. En esto influyen un conjunto de factores.

En primer lugar, el precio relativo de los bienes de capital. En

(1) Este aumento de las exportaciones tradicionales implicaría un crecimiento del producto del sector agropecuario del 5 % para hacer frente, simultáneamente, al incremento del consumo interno. Recuérdese que en los últimos 20 años el sector rural creció a tasas inferiores al 2 % anual. Por otra parte, merecen destacarse las dificultades existentes en los mercados principales de varios productos agropecuarios exportables.

(2) Esta tasa puede considerarse normal en la generalidad de los países industrializados.

los últimos 30 años los precios de estos bienes han crecido más rápidamente que el nivel general de precios. Si se valúa la inversión a precios de preguerra, e inclusive al nivel internacional de precios de los bienes de capital, la tasa de inversión bruta fija declina del 20 % a alrededor del 13 %. El alto precio relativo de los bienes de capital disminuye el poder adquisitivo real del ahorro. En el alto precio relativo de esos bienes influyen los insatisfactorios niveles de desarrollo y eficiencia en que opera la industria nacional productora de los mismos y los recargos de importación y diversos gastos que gravan parte de los importados.

Otro factor importante es el componente importado de la inversión en maquinarias y equipos. En el promedio de la economía, las importaciones de maquinarias y equipos representan más del 40 % de la inversión bruta en ese tipo de bienes. La proporción es sustancialmente mayor en las inversiones en los sectores industriales dinámicos. Las dificultades crónicas del balance de pagos, ya apuntadas, han entorpecido frecuentemente la fluidez del proceso de formación de capital limitando la importación de maquinarias y equipos.

Por otra parte, el alto margen de capacidad ociosa con que normalmente opera la industria manufacturera contribuye a disminuir la productividad del capital en la Argentina.

Debe mencionarse, por último, la ausencia de una estrategia de desarrollo industrial y la debilidad del mercado interno de capitales y de las instituciones de fomento, como factores limitantes de la concentración de capitales nacionales para la realización de grandes proyectos de inversión en las áreas más dinámicas. De este modo, el capital nacional se orienta hacia actividades de menor rentabilidad social en las industrias tradicionales, la construcción, los servicios y otras actividades. En nuestro último informe señalamos la incidencia de la inversión en construcciones en el repunte de la inversión en el curso de 1968. En esto han influido, sin duda, factores coyunturales. Pero desde un punto de vista estructural, es evidente que se carece de una estrategia global para volcar la inversión privada en los sectores de mayor rentabilidad social. En relación a la inversión pública podrían señalarse también problemas relativos a su escasa productividad.

En resumen, la tasa de ahorro en la Argentina es suficiente para sostener un crecimiento económico rápido. Sin embargo, los factores limitantes de la capacidad de pagos externos, el alto precio relativo de los bienes de capital, los márgenes de capacidad ociosa y la ausencia de instrumentos financieros idóneos y de una estrategia global y eficientista de desarrollo, esterilizan buena parte del esfuerzo de ahorro y de acumulación de capital. Así se explica la

baja relación producto/capital en la Argentina y la modesta tasa de crecimiento pese al respetable coeficiente de inversión.

Merece destacarse que nada hace pensar que las nuevas adiciones al stock de capital derivadas de las nuevas inversiones, desde el inicio del actual plan económico en marzo de 1967, sean más productivas que el promedio del stock de capital disponible. Por el contrario, la gravitación de las construcciones y el bajo nivel de las inversiones en maquinarias y equipos inducen a pensar que la productividad de las nuevas inversiones es probablemente menor que la del conjunto del stock de capital.

Desde el punto de vista de la formación de capital no puede afirmarse en consecuencia, que se están alcanzando condiciones de crecimiento más rápido y sostenido que en las últimas dos décadas.

8. Eficiencia y cambio tecnológico. No existen todavía en la Argentina estudios empíricos suficientes para cuantificar el aporte de la eficiencia al crecimiento del producto. Siguiendo el método de Solow, Jorge Katz ha estimado el incremento del producto por hombre ocupado en la economía argentina (salvo el sector agropecuario) atribuible al aumento del capital (desincorporando el progreso técnico) y a otros factores que pueden imputarse a la elevación de la eficiencia¹. Según tales estimaciones la elevación de la eficiencia solo explicaría el 40 % del incremento del producto por hombre. En Estados Unidos la eficiencia es responsable del 90 % del incremento del producto por hombre y en Europa Occidental alrededor del 80 %.

Sea como fuere, el bajo crecimiento del producto por hombre ocupado en la Argentina y el aumento del capital disponible inducen a pensar que, efectivamente, el factor eficiencia gravita débilmente en el desarrollo económico del país.

En la Argentina la excesiva dependencia del crecimiento de la productividad en la acumulación de capital, constituye un serio factor limitante del desarrollo y, simultáneamente, plantea interrogantes importantes en cuanto a la viabilidad política del desarrollo económico. En la medida en que el cambio tecnológico y los otros factores determinantes de la eficiencia del sistema económico evolucionen lentamente, el desarrollo pasa a depender primordialmente del esfuerzo de ahorro y, consecuentemente, de la limitación al consumo y a la elevación del bienestar de la población. En una sociedad de las características de la argentina, con sus elevadas expectativas de bienestar, resulta políticamente difícil apoyar el

⁽¹⁾ Estudio en elaboración cuya última parte referida a las políticas de desarrollo tecnológico aparecerá en nuestro próximo informe.

esfuerzo de crecimiento sobre un exagerado proceso de capitalización. Si se excluye la posibilidad de una incorporación masiva de capital extranjero, la respuesta al aparente conflicto desarrollo/bienestar social es la promoción del cambio tecnológico y los otros factores determinantes de la eficiencia del sistema económico.

No podría decirse que existe en la Argentina una estrategia clara y agresiva en materia de cambio tecnológico y de formación de recursos humanos. Salvo excepciones, es probable, por el contrario, que se hayan registrado retrocesos en estos campos en tiempos recientes. Lo mismo puede decirse de las condiciones de eficiencia en que operan numerosas actividades del sector público, por ejemplo los ferrocarriles, y de la falta de una política clara y decidida de transformación y modernización en los sectores económicos claves, fundamentalmente el manufacturero.

En cambio, se han registrado avances en el desarrollo de la infraestructura y en el relevamiento y explotación de nuevos recursos naturales. En este último aspecto merece destacarse el Plan Cordillano de relevamiento minero y el inicio de las obras del complejo Chocón/Cerros Colorados.

De todos modos, y en conjunto, no parece advertirse un cambio franco de tendencia en los factores determinantes de la elevación de la eficiencia del sistema económico argentino. Desde este punto de vista se está lejos, por lo tanto, de haber iniciado un crecimiento más rápido y sostenido.

9. Conclusiones. Como resultado del análisis precedente se concluye que el repunte de la actividad económica en el curso de 1969 debe interpretarse como un fenómeno de tipo cíclico, característico de la economía argentina, antes que como el inicio de un franco proceso de elevación de la tasa de desarrollo.

Los factores limitantes señalados inducen a pensar que, a menos que se registre un cambio de rumbo manifiesto en la conducción económica, cabe esperar en el curso de 1970 una inversión de la reciente tendencia expansiva o, en todo caso, una franca desaceleración de la tasa de crecimiento. El punto crítico de la actual recuperación será probablemente, como en otras circunstancias del pasado, un deterioro del balance de pagos que inducirá a las autoridades económicas, dentro de los términos de referencia de la actual conducción, a frenar la economía y contener el aumento de las importaciones para restablecer el equilibrio externo.

Debe aclararse que el establecimiento de condiciones para un crecimiento más rápido y sostenido, no constituye una decisión unívoca a resolver inmediatamente por el simple arbitrio de algunas

medidas de política económica. Constituye, por el contrario, un proceso de duración indefinida que opera paulatina, pero profundamente, en el sistema económico y en su comportamiento dinámico. Con todo, la puesta en marcha del proceso requiere el lanzamiento de una agresiva política de transformación y desarrollo, que excede el ámbito de una política destinada a operar primordialmente sobre la situación de coyuntura, como la aplicada a partir de marzo de 1967.

Bases de la Estabilidad

10. En el curso de los últimos doce meses el índice del costo de vida ha aumentado en 7,8 % y el de precios mayoristas en 9,3 %. Esto refleja una marcada desaceleración del proceso inflacionario que constituye uno de los objetivos básicos del programa económico iniciado en marzo de 1967. Corresponde preguntarse si esta desaceleración del aumento de precios constituye un avance firme y permanente en el camino de la estabilidad en el largo plazo o, por el contrario, un progreso efímero que será superado por la persistencia de las presiones inflacionarias que han operado en la economía argentina en el último cuarto de siglo.

La respuesta al interrogante exige analizar el comportamiento de los diversos factores que inciden en el aumento de precios. Concentraremos el análisis en los siguientes: tipo de cambio, relación de precios agro-industriales, salarios, expectativas inflacionarias y demanda.

11. **Tipo de cambio.** En el pasado las devaluaciones constituyeron importantes factores de impulso o propagación del proceso inflacionario. En la experiencia reciente, uno de los pilares del proceso de estabilización es la congelación del tipo de cambio desde la devaluación de marzo de 1967. La consecuente disminución de las retenciones a las exportaciones tradicionales han implicado, en la práctica, devaluaciones pequeñas y sucesivas pero ellas no alcanzaron a desvirtuar la significación de la política cambiaria adoptada entonces.

La evolución futura de la cotización del peso incidirá, obviamente, de manera decisiva en el comportamiento de los precios internos. Esa evolución depende, en medida fundamental, de los cambios en la situación del balance de pagos. Las perspectivas actuales indican que, en el corto plazo, las autoridades económicas conservan un suficiente margen de maniobra (nivel de reservas internacionales, retenciones, retenciones subsistentes) que les permitirán absorber nuevos incrementos de precios, a la tasa reciente, sin modificar el tipo de cambio. Sin embargo, al fuerte impacto de la recuperación económica sobre las importaciones y el déficit previsible en el balance de pagos en cuenta corriente en 1969 y su agravamiento en el curso de 1970, inducen a pensar que a mediados del año próximo las autoridades económicas deberán revisar su política cambiaria. Una de las alternativas posibles es la devaluación del peso; esto será reflejo del aumento de precios internos experimentado desde el inicio del programa de marzo de 1967 pero

incidirá, a su vez, como nuevo factor de propagación inflacionaria. Lo que estará en tela de juicio entonces será la magnitud de la devaluación pero no el hecho mismo. Alternativas a la devaluación serían el mantenimiento de tipos sobrevaluados con un estricto control de cambios o una severa política recesiva para deprimir las importaciones. Ninguna de estas alternativas parece viable en el contexto político actual.

Se concluye, por lo tanto, que el desequilibrio externo crónico que continúa aquejando a la economía argentina, gravitará en la determinación del tipo de cambio y en la evolución de los precios internos a través del crecimiento de los precios de importación y el aumento de los precios de la producción agropecuaria exportable. El manejo de las retenciones y de los aranceles de importación, como en el programa económico de marzo de 1967, puede disminuir el impacto de la devaluación sobre el nivel de precios internos pero no eliminarlo.

12. **Salarios.** La regulación del aumento de salarios y el establecimiento de bases de crecimiento muy bajas, en relación a la experiencia argentina, constituye otro pivote de la política de estabilización. Esta regulación constituye una medida de corto plazo que puede vincularse al lanzamiento de un programa de estabilización destinado a producir una desaceleración rápida del aumento de precios. Pero, de ninguna manera, la regulación de salarios, como se practica actualmente en la Argentina, puede constituir la base de un proceso de estabilidad de los precios reales de la mano de obra en el largo plazo.

En las condiciones de la sociedad argentina, con altas expectativas de bienestar en los sectores del trabajo y un considerable grado de organización y capacidad negociadora en los sindicatos, las presiones por la mejora de los salarios reales son un dato insoslayable de la realidad económica, social y política. La única vía para dar respuesta a la demanda de incrementos en las remuneraciones reales, sin que impacten en los costos, es obviamente, el aumento de la productividad, en otros términos, la expansión y el desarrollo. De otra manera, los incrementos de salarios que no pueden ser absorbidos por los aumentos de la productividad, se trasladan inevitablemente a los costos, *caeteris paribus*. La experiencia argentina revela que la productividad crece lentamente. En el sector manufacturero la productividad por hombre ocupado ha aumentado en los últimos 20 años a la modesta tasa del 2 % anual. En las economías avanzadas el incremento de los salarios reales se ubica en torno del 3 % al 4 % anual. Argentina no podría satisfacer las aspiraciones de sus trabajadores en la misma proporción sin incu-

rrir en nuevas presiones inflacionarias. Salvo, naturalmente, que se elevase sustancialmente el crecimiento de la productividad.

Conforme se ha señalado se está lejos aún de haber iniciado un franco proceso de aceleración del desarrollo con un persistente aumento de la productividad. Por lo tanto, cabe esperar que las presiones por los aumentos salariales, presionarán inevitablemente sobre el nivel de costos y precios. En consecuencia, este pivote de la actual política de estabilización tiene una vigencia efímera por la ausencia de los factores estructurales que aseguren su transformación en una política salarial de libre contratación, apoyada en la capacidad del sistema económico de dar satisfacción a las aspiraciones de sus trabajadores.

13. Precios relativos agro-industriales. En el pasado la puja del agro y la industria y actividades urbanas conexas por mejorar sus precios relativos constituyó un importante factor de presión inflacionaria. La devaluación del tipo de cambio sirvió, en ocasiones, para instrumentar la traslación de ingresos en favor del sector agropecuario exportador por el encarecimiento relativo de los precios agropecuarios. En otras ocasiones, la congelación del tipo de cambio y los controles de precios agropecuarios se utilizaron para favorecer a los sectores urbanos en perjuicio de las actividades agropecuarias. Las pronunciadas y frecuentes oscilaciones de los precios relativos agro-industriales en el último cuarto de siglo son el fiel reflejo de estas pujas por la distribución del ingreso.

En los últimos años se advierte una mayor madurez en los reclamos de los diversos sectores económicos. No es poco mérito de la actual política económica el haber inducido una política de ingresos sensata orientada a disminuir las variaciones bruscas de las relaciones de precios intersectoriales. Constituye esto un avance importante e ingrediente indispensable de toda política de estabilidad.

14. Expectativas inflacionarias. La drástica desaceleración del aumento de precios en los últimos tiempos debe haber influido en disminuir las expectativas inflacionarias imperantes en los diversos sectores económicos sociales. Este es un hecho de singular importancia si se recuerda el rol estratégico que las expectativas inflacionarias han jugado en el pasado como factor de impulso y propagación de las presiones inflacionarias. En el último cuarto de siglo, en varias oportunidades, en ausencia de presiones inflacionarias reales, las expectativas indujeron el aumento de salarios y de precios. Por lo tanto, el debilitamiento de las expectativas inflacionarias constituye un aspecto muy importante del proceso de estabilización y, nuevamente, un mérito importante del actual programa económico.

No son previsibles ahora, por ejemplo, reclamos fundados de aumentos de salarios del orden del 30 % ó el 40 % ó aumentos autónomos de precios en la misma proporción. Esto constituye, en sí mismo, un aporte significativo a la desaceleración del proceso inflacionario.

15. Nivel de demanda. Salvo en la última parte de la década del 40, la inflación argentina no puede atribuirse primordialmente a un exceso de la demanda global (en relación a los recursos disponibles) e impulsada por déficit fiscales exagerados o políticas monetarias sumamente expansivas. En los últimos años es evidente, conforme analizamos en nuestro anterior informe, que existe un manejo de la situación de coyuntura, por parte de las autoridades económicas, más racional y apoyada en una comprensión global del comportamiento del sistema económico en el corto plazo.

No es previsible actualmente la posibilidad de recaer en políticas expansivas de demanda que estimulen un proceso inflacionario de este origen. Por el contrario, el estrangulamiento externo de la economía argentina induce políticas que han frenado la expansión de la demanda más acá del pleno aprovechamiento de los recursos internos disponibles visto que, al nivel de pleno empleo de la capacidad productiva instalada, la economía entra en un desequilibrio externo intolerable.

16. Conclusiones. En resumen, no se han alcanzado, en nuestra opinión, bases permanentes de la estabilidad de precios apoyadas en la expansión económica, el aumento de la productividad y el equilibrio externo. Por lo tanto, los aumentos de salarios y las devaluaciones del peso seguirán operando como factores de impulso o propagación del proceso inflacionario.

En cambio hay avances evidentes al nivel de las relaciones de precios agro-industriales, la disminución de las expectativas inflacionarias y la mayor sensatez de las políticas coyunturales determinantes de la demanda global.

Es muy probable, a menos que sucedan hechos, actualmente imprevisibles, que se pueda consolidar una rebaja de la tasa de inflación del 25 % a niveles en torno del 10 % al 15 %. Esto constituye, sin duda, un avance importante en la marcha hacia la estabilización. Pero el logro de mayores condiciones de estabilidad con incrementos de precios no superiores, digamos, al 5 % anual, exigen la solución de los problemas básicos de crecimiento y equilibrio externo a que se ha hecho referencia.

Medidas recientes para el desarrollo de las industrias de base

17. Conforme hemos señalado en nuestro último informe, el analista de la situación económica corriente no se agota con la evaluación de los indicadores convencionales de coyuntura sino que debe incluir la revisión del comportamiento de los factores estratégicos del desarrollo y de las políticas que les afectan. Desde este punto de vista, las medidas recientemente anunciadas por las autoridades económicas para promover el desarrollo de varias ramas industriales de base revisten singular importancia para el análisis del comportamiento de la economía y sus posibilidades de desarrollo. En este apartado se formularán algunas observaciones sobre aquellas medidas.

18. **Significación de las industrias básicas.** En informes anteriores hemos destacado la importancia del desarrollo de las industrias de base y la integración de los perfiles industriales para la madurez del sistema industrial argentino y la aceleración del desarrollo de la economía nacional. La alta tasa de crecimiento que caracteriza a esas industrias, su rápido ritmo de renovación tecnológica, sus efectos "industrializantes" sobre el conjunto del sistema económico, son factores que otorgan a la expansión industrial de base un rol estratégico en el proceso de desarrollo económico.

De hecho, a partir de los comienzos de la década de 1950, el crecimiento de las industrias mecánica, material de transporte, bienes de capital, petroquímica, química pesada y otros sectores dinámicos han liderado el desarrollo industrial argentino, generado la mayor parte del incremento del valor agregado, alcanzando un rol dominante en la estructura industrial del país y sustentando un activo proceso de sustitución de importaciones al nivel de cada sector. Con todo, se está aún lejos de poder afirmar que el sistema industrial argentino haya alcanzado un grado de integración suficiente y quedan aún avances sustantivos por realizar en áreas estratégicas como aluminio, papel de diario, petroquímica, siderurgia y otros sectores.

Al tiempo que se destaca el rol fundamental del desarrollo de las industrias básicas debe prestarse atención a otros factores, sin cuya concurrencia se puede frustrar la maduración del sistema industrial, comprometer el ritmo de crecimiento, frenar el proceso de modernización y cambio tecnológico, generar estrangulamiento

externo y alienar los centros de decisión sobre áreas estratégicas del aparato industrial.

Para evaluar la contribución de las industrias básicas en el desarrollo económico no basta, por lo tanto, saber que su participación en el producto industrial es creciente o que el volumen físico de su producción está en ascenso. Es necesario prestar atención, simultáneamente, a los niveles de costos en que aquel desarrollo se registra, la capacidad competitiva y exportadora, el aporte tecnológico original que incorpora el proceso y el grado de participación del capital nacional y extranjero en el mismo.

La eficiencia de las industrias básicas es un elemento fundamental a tener en cuenta porque ellas suministran materiales para otras industrias y bienes de capital para la expansión de la capacidad productiva en el conjunto del sistema económico. En el promedio de los costos unitarios del conjunto de la industria manufacturera alrededor de un 50 % corresponde a los materiales industriales suministrados por industrias básicas productoras de bienes intermedios. Si estas producen a altos costos irremediamente se elevarán los costos de la industria de transformación por más eficiente que sean sus procesos productivos. En el caso de los bienes de capital el precio de estos determina el poder adquisitivo real del ahorro nacional y la capacidad efectiva de acumulación. Es fundamental, por lo tanto, contar con una industria productora de maquinarias y equipos de alta eficiencia.

El aporte de las industrias de base a las exportaciones es otro factor de singular importancia. En el plano internacional, los rubros comerciales de expansión más rápida provienen fundamentalmente de las industrias mecánicas y químicas. Integrarse activamente en las corrientes más dinámicas del comercio internacional implica expandir las exportaciones de productos provenientes de esas industrias. Por otra parte, estas exportaciones amplían el horizonte del mercado, facilitan la especialización de las plantas y el alargamiento de las series de producción, generan una mayor capacidad de renovación tecnológica y, en última instancia, favorecen las posibilidades de crecimiento.

Deben destacarse, por otra parte, la incorporación de tecnología del exterior y un esfuerzo intenso y original de desarrollo tecnológico interno. Este último factor es fundamental para que el primero, la tecnología importada, pueda integrarse efectivamente en la infraestructura científica y tecnológica nacional, facilitando la adaptación de aquellas a las condiciones locales. Por otro lado, las posibilidades de un desarrollo tecnológico original son amplias, aunque requieren sin duda un cuidadoso proceso selectivo, y permiten diferenciar los

procesos y los productos fortaleciendo la capacidad competitiva de la industria nacional. Este elemento de originalidad es un factor fundamental para participar activamente en el comercio mundial de manufacturas.

Por último, la participación creciente de las industrias básicas en el sistema industrial y el progresivo proceso de apertura que puede preverse en la economía argentina, asignan singular importancia a los roles relativos del capital nacional y extranjero en los sectores industriales de base. El impulso de un desarrollo tecnológico original, una agresiva política de exportaciones de manufacturas y la necesidad de preservar dentro de las fronteras nacionales el poder de decisión sobre los núcleos estratégicos del sistema industrial, aconsejan que el capital nacional, privado y público, participe activamente en la expansión y desarrollo de las industrias básicas. No excluye esto, por cierto, el aporte continuado de la empresa extranjera al desarrollo de tales sectores. Se trata, por el contrario, de definir una estrategia que determine las condiciones en que el aporte del capital foráneo puede prestar aportes más positivos (incluyendo su contribución a las exportaciones y al desarrollo tecnológico original y no sólo importado) y en que el capital nacional pueda asumir un rol protagónico en los sectores más dinámicos de la economía nacional.

19. Evaluación de las medidas recientes. Las autoridades económicas han anunciado la política que seguirán para la promoción del desarrollo de las siguientes industrias básicas: aluminio, papel de diario y petroquímica. Los anuncios incluyen también las medidas para promover el desarrollo del yacimiento de hierro de Sierra Grande.

Dentro del marco de referencia enunciado en el párrafo anterior puede intentarse una rápida evaluación de las medidas comentadas.

En el caso del aluminio, papel y los yacimientos de Sierra Grande, las medidas proponen metas de producción y la necesidad de alcanzar precios competitivos a escala internacional. En relación a la participación del capital nacional en el desarrollo de los proyectos se sugiere, para aluminio y papel de diario, la conveniencia de esa participación sin especificar concretamente los objetivos concretos en la materia. Esto es, si es condición o no de los proyectos que se promuevan que tengan participación de capital nacional. En el caso de los yacimientos de Sierra Grande se prevé la participación de Fabricaciones Militares en una empresa con mayoría estatal o privada.

En el caso de la petroquímica las medidas adoptadas (Decreto

Nº 4271/69) constituyen un régimen de encuadre y no una política concreta en cuanto a metas y escalas de producción. Pese a que los considerandos del decreto proponen lo contrario, podría registrarse la concreción de más proyectos de los posibles en función de la excedente o el establecimiento de plantas de tamaño sub-óptimo. El régimen prevé la rebaja de costos a través de precios especiales para los insumos y una desgravación progresiva de aranceles, punto sobre el cual se harán otras observaciones más adelante. El régimen no propone ningún objetivo concreto en relación a la participación nacional en un sector en el cual esa participación es en la actualidad prácticamente inexistente. En tales condiciones, los incentivos fiscales previstos, en la medida en que excedan la rentabilidad mínima considerada indispensable para estimular la ejecución de un proyecto, capitalizaría con ahorro público empresas de capital foráneo.

Las medidas de promoción comentadas prestan especial atención a la descentralización geográfica de los proyectos y este elemento es importante desde el punto de vista del desarrollo de regiones del país apartadas del cinturón industrial del Litoral. En cambio, no se establecen específicamente cuáles son los objetivos buscados en materia de desarrollo tecnológico original a través de incentivos para que las nuevas empresas destinen recursos adecuados a tales fines. Salvo las consideraciones en torno a la eficiencia y la capacidad competitiva tampoco establecen condiciones, incentivos y metas concretas en relación a las exportaciones.

20. Estructura del financiamiento y participación del capital nacional. Merece elaborarse el punto relativo a la posible participación nacional en proyectos industriales de base, como los analizados. Es evidente que se trata de iniciativas de tecnología compleja y que requieren inversiones cuantiosas. La estructura del financiamiento de los proyectos y las vías de incorporación de tecnología son elementos de juicio indispensables para evaluar aquella posibilidad.

Los proyectos en las ramas industriales en consideración se caracterizan por la elevada participación de los equipos importados en el conjunto de las inversiones. Esa participación puede elevarse al 50 % o más del total de las inversiones de activo fijo. Esos equipos se adquieren normalmente, sea quien fuere el titular del proyecto, con créditos de proveedores. Existe, como se sabe, una activa competencia internacional entre proveedores de equipos interesados en promover sus ventas. El capital de trabajo normalmente se obtiene a través del mercado financiero local, esto es, del ahorro interno. Es frecuente el caso en que el aporte efectivo de capital para

el lanzamiento de un proyecto industrial de base representa 1/3 parte o aún menos de las inversiones totales.

En el caso de la tecnología existen múltiples formas de incorporarla. A través de una inversión privada directa extranjera que controla el proyecto o a través de acuerdos de licencias y patentes para una empresa local, cualquiera sea la titularidad de su capital. Otra forma posible es un "joint venture" asociando una empresa extranjera con capitales locales¹.

Lo dicho indica que es posible lanzar proyectos industriales de base con un aporte relativamente reducido de capital propio y contratar la tecnología y aún la asistencia técnica en materia gerencial y administrativa, en la medida en que sea necesaria. Si el capital de simiente es nacional el crédito local que se moviliza capitaliza a una empresa del país y lo mismo ocurre con los créditos del exterior una vez reembolsados. Si la empresa es extranjera tanto el crédito local como los créditos del exterior ensanchan el capital de la firma y la remisión de utilidades sobre el conjunto de los recursos movilizados.

Lo expuesto no excluye, por cierto, la conveniencia en múltiples casos de aceptar y promover la radicación de inversiones privadas directas. Pretende indicar, simplemente, que la movilización de recursos y tecnología para el desarrollo industrial de base no está inevitablemente asociada a ese tipo de inversiones.

Es interesante observar que la producción de ciertos materiales industriales básicos debe realizarse necesariamente en grandes unidades productivas con inversiones cuantiosas y tecnología compleja. El capital privado nacional, debido en buena parte a la debilidad del mercado de capitales y de los instrumentos de financiamiento industrial a largo plazo, puede no tener capacidad suficiente para acceder a esos grandes proyectos. Aquí, como lo revela la experiencia de otros países, el decidido apoyo del estado al inversor privado nacional, la asociación entre ambos, o la ejecución con capital público, parece constituir la única vía posible de acceso de los intereses locales al desarrollo de ciertos sectores industriales de base.

Las decisiones que en definitiva se tomen para el desarrollo

¹ Es interesante observar que el costo de la ingeniería y el know how constituye en algunos proyectos industriales de base, por ejemplo, en el petroquímico, una proporción elevada de las inversiones totales. Un esfuerzo intenso de desarrollo tecnológico propio y la negociación rigurosa de los términos de contratación de la tecnología y "engineering" reduciría las inversiones necesarias y aumentaría el área de "decisión tecnológica". Sobre este último punto véase el trabajo de Alberto Aróz en la Segunda Parte de este informe.

del aluminio, papel de diario, petroquímica y siderurgia, áreas actualmente promovidas en las medidas gubernamentales bajo análisis, influirán decididamente la posibilidad de reforzar la participación del capital nacional en ramas industriales básicas, en la mayoría de las cuales las empresas del exterior tienen actualmente una posición dominante.

21. **Nivel de tarifas y eficiencia industrial.** En informes anteriores hemos hecho referencia al alto nivel de protección industrial y a la irracionalidad del régimen arancelario argentino. La revisión de este régimen, la progresiva disminución del nivel de aranceles y la racionalización de su estructura constituyen parte importante de una política de expansión y modernización del sistema industrial argentino. Pero estas reformas deben ser concurrentes al fortalecimiento de los instrumentos de financiamiento industrial, la definición de políticas concretas en relación a la participación del capital nacional, incentivos concretos para la modernización, reequipamiento y, en su caso, la reconversión y fusión de empresas y a otros factores, sin cuya concurrencia, la reforma del régimen arancelario podría debilitar aún más la participación del capital nacional en el desarrollo industrial.

Insistimos, pues, en el punto señalado en anteriores informes, de que la revisión del régimen arancelario para promover efectivamente el desarrollo, la capacidad competitiva y la eficiencia industrial debe formar parte de una política global de desarrollo manufacturero. En este sentido, las rebajas programadas, por ejemplo, en el sector petroquímico, pueden dar lugar o agravar algunos de los problemas que se han pretendido explorar en las consideraciones anteriores.

SEGUNDA PARTE

**TEMAS DE POLITICA
ECONOMICA**

Elementos para una política tecnológica*

Se habla hoy mucho de "tecnología", y de temas conexos como "ciencia y técnica", "desarrollo tecnológico", "política científica" y otros. Aunque el significado de estos términos aún no ha cristalizado y por ende ellos son interpretados de diversas maneras, usualmente con bastante vaguedad y hasta confusión, su frecuente uso refleja la noción, cada vez más aceptada, de que el desarrollo de un país se ve influenciado sensiblemente por el proceso de incorporación de nuevos conocimientos a las actividades que llevan a cabo sus habitantes. Al incorporarse nuevos conocimientos (cuyo origen puede ser nacional o extranjero, y que pueden haber surgido de las investigaciones de un Einstein o de la idea feliz de un simple obrero) cambian los hábitos de la gente, su manera de hacer las cosas, el nivel de su vida, los bienes y servicios que producen.

Parece importante que la sociedad trate de ejercer alguna influencia sobre la producción e incorporación de nuevos conocimientos que pueden ser de utilidad para la misma, y en lo que respecta a los nuevos conocimientos de utilidad económica, que trace una política que podemos denominar política tecnológica.

La política tecnológica se ocupa de la producción, incorporación y arraigo de nuevos conocimientos de utilidad económica y social; debe servir al desarrollo económico y social y por consiguiente sus fines están dados en el último análisis por los objetivos nacionales que se desea alcanzar en el proceso de desarrollo.

Entre los diversos objetivos que podemos asignar a una política tecnológica en nuestro país, podemos mencionar en primer lugar el aumento en la productividad de las actividades económicas nacionales mediante la difusión y aplicación de técnicas y procedimientos ya conocidos, adaptados a las condiciones del país. Otro objetivo es la introducción de nuevos productos, procesos y procedimientos —también adecuados a las condiciones del país— a fin de que exista un desarrollo tecnológico acelerado que permita acortar las distancias con los niveles tecnológicos de los países más avanzados, utilizar los recursos naturales del país y sentar las bases para un vigoroso programa de exportación de manufacturas. Estos dos objetivos están, por supuesto, relacionados entre sí y también

* Estudio preparado por el Ing. Alberto Aráoz y analizado en el Centro de Estudios de Coyuntura.

con un tercer objetivo que tiene por otra parte implicaciones políticas; el logro del poder de decisión tecnológica, o sea el control nacional de las decisiones en materia de tecnología. Finalmente, consideraciones de índole social deben ser tomadas en cuenta a fin de que la evolución tecnológica del país no apareje penurias ni trastocamientos mayores en nuestra sociedad.

Una política tecnológica debe tener vinculaciones estrechas con políticas nacionales en otras áreas, en particular con la política científica y la política educativa. En buena parte debe apoyarse sobre estas políticas y facilitar su influencia positiva para el bien de la sociedad.

El aumento de la productividad

Un aspecto importante de la política tecnológica es el de proveer ayuda técnica y financiera a empresas o grupos de empresas para permitirles aumentar su rendimiento. En algunos casos podrán obtenerse excelentes resultados mediante la difusión de técnicas modernas de ingeniería industrial y de administración de empresas, la capacitación del personal superior, la circulación de información técnica y la difusión de las mejores prácticas de su producción que ya estén siendo llevadas a cabo en el país y en el extranjero. La acción en este plano técnico debe apoyarse sobre la revitalización del Centro de Productividad Argentino; el impulso a los servicios de información técnica para los diversos sectores de la economía; el fomento a las empresas consultoras de buen nivel; el apoyo a entidades profesionales; la organización de reuniones para el intercambio de información entre empresas del país y aún entre dichas empresas y asesores extranjeros, y cursos de capacitación y de reciclaje para directivos y profesionales. Por otra parte, se debe proveer ayuda técnica para la buena selección y compra de tecnología extranjera para lo cual podrían aunarse esfuerzos por parte del Centro de Productividad Argentino, el INTI, los grupos de investigación científica y técnica y las empresas consultoras. El objeto de esta acción es que la tecnología comprada en el exterior o traída por las empresas extranjeras sea la que mejor se adapte a las necesidades del país y que su compra se realice en las mejores condiciones posibles. Esta función hasta ahora no ha sido desempeñada en forma eficiente, salvo casos aislados de grandes empresas privadas y estatales que cuentan con personal técnico y científico de alto nivel.

La ayuda puramente técnica debe ser complementada por un apoyo financiero, mediante la concesión de créditos y aún de subsidios para reorganización de empresas, compra de maquinarias,

instalación de unidades técnicas del tipo control de calidad e ingeniería de producción, etc. Ello puede llevar en casos extremos a la fusión de compañías en algunos sectores que se hallan demasiado atomizados como para poder tener un desarrollo tecnológico y productivo adecuado.

El desarrollo de los recursos humanos

En la producción de bienes y servicios uno de los factores más importantes es el humano, y por lo tanto la política tecnológica no puede dejar de ocuparse de la educación y la capacitación de los recursos humanos en su papel de agentes de la producción. Es necesario en particular dirigir esta acción a dirigentes, profesionales y técnicos para permitir un mejor aprovechamiento de las instalaciones existentes y para facilitar la introducción de avances tecnológicos. Sabemos que nuestro personal dirigente y empresarial no tiene el nivel educativo que sería de desear; y que, por otra parte, nuestras actividades productivas utilizan relativamente pocos profesionales y técnicos. Ello se traduce en una falta de dinámica, en el desaprovechamiento de oportunidades, y en la casi absoluta dependencia que hoy existe respecto de la tecnología extranjera. No solo hay que tratar de tener más y mejores recursos humanos de alto nivel, sino que debe contemplarse el reciclaje o puesta al día de dicho personal para que puedan aprovechar los nuevos conocimientos que van surgiendo en nuestro país y en el mundo. Tampoco debe descuidarse la educación y capacitación en los niveles medios e inferiores de la escala ocupacional. Debe finalmente propenderse a que las empresas y el Estado utilicen mayores números de profesionales debidamente preparados para mejorar sus niveles técnicos, realizando una campaña de difusión al respecto para mostrar los beneficios de este proceder.

Gran parte de las acciones necesarias para llevar a cabo estos propósitos caen dentro del campo cubierto por la política educativa nacional, que en general, y particularmente en el área universitaria, no ha sido lo suficientemente dinámica. Los defectos de nuestro sistema educativo han sido señalados con demasiada frecuencia, por lo que nos abstendremos de entrar en ellos. Debemos, sí, señalar que no puede esperarse una evolución favorable en el terreno tecnológico y por ende en la modernización del país, sin un respaldo adecuado por parte del sistema educativo. La política educativa debe estar principalmente basada en las necesidades del sistema económico-social para los años venideros; debe proveer las especialidades que dicho sistema requiera, y debe preparar hombres y mujeres que, dentro de cada especialidad, tengan los conocimientos más

avanzados posibles. Debe además procurar el mejoramiento en calidad y cantidad de la investigación científica en las Universidades, así como dirigir esta actividad, en la medida de lo posible, hacia fines útiles para la sociedad.

Estos problemas configuran uno de los aspectos más débiles del proceso de desarrollo argentino, y su solución es de suma urgencia.

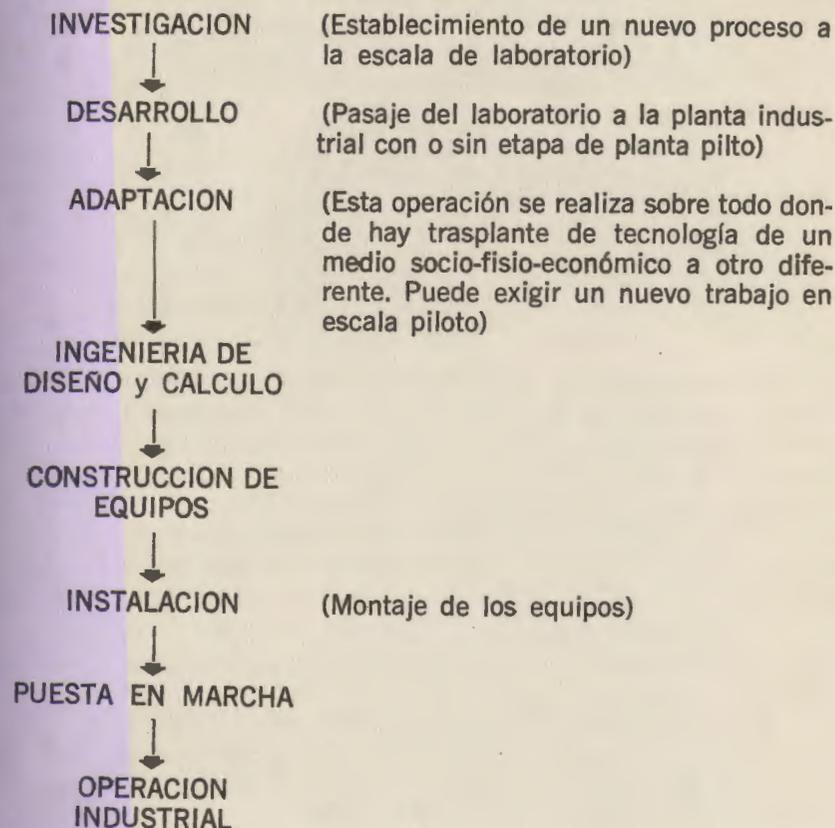
El poder nacional de decisión tecnológica

Uno de los principales objetivos de la política tecnológica debe ser que, en la futura incorporación de tecnología a las actividades económicas del país, la decisión tecnológica esté en manos de las propias entidades nacionales. Nuestras actividades económicas dependen en gran medida de la importación de tecnologías. En muchas ocasiones los receptores de tecnología del país han desempeñado un papel pasivo y han aceptado sin mayor cuestión las recomendaciones de los proveedores externos de tecnología. Debe propenderse a que se elijan bien, y se compren en buenas condiciones, los conocimientos tecnológicos que sea menester importar; se los debe examinar cuidadosamente y adaptar a las condiciones nacionales. Se debe por otra parte "internalizar" las actividades de ingeniería, de diseño de instalaciones productivas y de diseño de productos, e impulsar la creación de tecnologías propias, principalmente en lo que respecta al aprovechamiento de recursos naturales del país, de modo de realizar una gradual "sustitución tecnológica" que aminore la dependencia tecnológica del exterior, disminuya los pagos en concepto de regalías, licencias y servicios técnicos, y eventualmente permita la exportación de patentes y servicios técnicos al exterior.

La presente situación de dependencia tecnológica condiciona las acciones que pueden seguirse para cumplir ese objetivo. Tomando como ejemplo a la industria, puede señalarse una secuencia en el tiempo que podemos esquematizar en el cuadro respectivo:¹

1) Las empresas extranjeras que instalan una planta industrial según un proceso investigado y desarrollado en el país de origen, contratan allí la ingeniería de diseño y cálculo y la construcción de equipos. La instalación se realiza, pues, sin ninguna fase de adaptación previa, y ella misma, así como la puesta en marcha y la operación posterior, se confía a la supervisión de técnicos extranjeros enviados por la casa matriz. El personal técnico local ejerce,

cuando mucho, tareas de cuadros intermedios entre esa supervisión y la mano de obra local. En esta etapa, también los capitales locales cuando se deciden a una inversión industrial contratan afuera el know-how, la ingeniería y la supervisión.



2) Por razones de costo y lento convencimiento de la eficiencia de los cuadros técnicos locales, se va efectuando un traspaso a éstos de la supervisión de las operaciones pero manteniendo el control tecnológico por parte de la casa matriz de cualquier nuevo desarrollo o ampliación, hasta la operación de puesta en marcha.

Por idénticas razones, los capitales locales no mantienen por mucho tiempo los cuadros técnicos extranjeros y los reemplazan por técnicos contratados en el país. Pero también ellos, en caso de necesitar ampliaciones o de pensar en nuevas implantaciones, vuelven a recurrir al know-how y la ingeniería importados.

3) Pequeños problemas que siempre se presentan en la opera-

¹ Seguimos aquí la descripción de M. Kamenetzky en el trabajo de Kamenetzky y Aráoz: "Investigación y Desarrollo en las Industrias de Proceso Argentinas", presentado al Vº Congreso Panamericano de Ingeniería Química, Buenos Aires, abril de 1969 (mimeografiado).

ción normal de toda planta obligan a ir creando servicios incipientes de ingeniería (trouble-shooting) y mantenimiento.

Estos trabajos de modificación y/o reemplazo van haciendo desarrollar persistentemente la industria de construcción de equipos, demostrando a las casas matrices que es posible realizar ingeniería localmente a menor costo por la diferencia de salarios que existe siempre entre los países altamente industrializados y los de menor desarrollo.

A partir de ese momento, en los nuevos proyectos se confía parte del trabajo, el de tecnología más simple, a las empresas locales y se comienza a adquirir parte de los equipos en el país donde la instalación va a realizarse. Debe recordarse que la evolución de la industria productora de equipos lleva a ésta a presionar a los poderes públicos en busca de protección aduanera, que generalmente se obtiene.

La mayor parte de las empresas de capital autóctono difícilmente llegan a esta etapa pues o no tienen envergadura como para invertir en este tipo de departamento de ingeniería o el nivel cultural de su dirección no les permite comprender los beneficios a obtener de esas estructuras internas. A partir de entonces o confían en consultores locales (ingeniería extra-empresaria) o sus lazos de dependencia tecnológica con el exterior se mantienen indefinidamente.

4) A partir de este momento de la evolución las etapas se superponen. Algunas empresas quedan en la etapa anterior y nunca efectúan un trabajo completo de adaptación o desarrollo. Otras van incorporando operación tras operación hasta sólo dejar en manos extranjeras la investigación. También en estos casos hay matices diferenciales según el grado de libertad que los departamentos de desarrollo e ingeniería de las filiales obtengan para la adaptación, el diseño y la contratación de los trabajos.

Con las empresas autóctonas ocurre un fenómeno curioso: o quedan inmovilizadas en la etapa descrita en el punto 2 o realizan esfuerzos que por excepcionales son dignos de encomio, llegando en algunos casos hasta la investigación de procesos.

A medida que ocurre este desenvolvimiento histórico y a causa de que las dos primeras etapas suelen pagarse con tremendos y costosos errores por falta de trabajos de adaptación convenientes, el cuerpo social y económico del país va tomando conciencia de la necesidad de reservarse la decisión tecnológica. El sector público acompaña en proporciones diferentes según los países esa paulatina maduración con medidas como:

- a) la protección aduanera que obliga a adquirir proporciones crecientes de bienes en el país.
- b) la obligación de una participación mínima de técnicos locales en los cuadros de dirección y ejecución de las filiales de empresas extranjeras.
- c) el control de una determinada proporción del capital accionario.
- d) el control de los pagos por licencias y "royalties".
- e) una política cultural coherente y planificada para la formación y mantenimiento de los cuadros técnicos que el desarrollo industrial y la evolución científica y tecnológica exige.
- f) el apoyo a las inversiones en investigación y desarrollo, mediante créditos, desgravaciones impositivas y subsidios.
- g) el fomento a la exportación de tecnologías.

Este proceso mediante el cual se va extendiendo el área de decisión tecnológica es necesariamente gradual. A medida que aumenta la experiencia nacional y va habiendo disponibilidad local de técnicos, ingenieros, científicos y empresarios bien calificados, y que estos son empleados por el Gobierno y las empresas, sea directamente o a través de grupos asesores nacionales, la decisión tecnológica comienza a ser ejercida por nacionales; primero en el área de producción, luego en el de la puesta en marcha de nuevas instalaciones, a continuación en la selección de tecnologías y el diseño de planta, etc. No quiere decir esto que no se utilicen asesores técnicos o empresas de ingeniería del extranjero, pero sus recomendaciones serán tratadas como tales guardando la decisión en manos nacionales. Este proceso es seguido tanto por empresas locales como por firmas de propiedad extranjera; es un proceso de aprendizaje cuyo resultado final es la independencia de la empresa en cuanto a decisiones tecnológicas, llegando en el mejor de los casos al desarrollo y empleo de tecnologías propias. Su realización implica el refuerzo de los cuadros técnicos, particularmente en las secciones de ingeniería de proceso y de diseño, y se sientan así las bases para una actividad genuina de investigación y desarrollo. La empresa llega a estar en mejores condiciones para comprar sabiamente su nueva tecnología, para realizar las adaptaciones necesarias a las condiciones locales, o para generarla en su seno.

Este es un proceso que a todas luces hay que reforzar, cambiando actitudes empresarias, tanto en empresas nacionales como en filiales de empresas extranjeras, reforzando cuadros científicos y técnicos, cuestionando las especificaciones de las tecnologías importadas, buscando continuamente nuevas oportunidades tecno-

lógicas, fomentando a las firmas de ingenieros consultores nacionales de buen nivel, y poniendo al servicio del desarrollo nacional el enorme potencial de las actividades de investigación científica y técnica.

Impulso a la investigación científica y técnica

Es fundamental para el futuro desarrollo de la Argentina que se impulsen las actividades de investigación y desarrollo en el país y que se fomente su aprovechamiento por parte de los sectores productivos. No hay duda que en los años venideros seguiremos importando tecnología en grandes cantidades. Pero es necesario que esa tecnología sea adaptada a las condiciones locales, y esta tarea sólo se puede hacer bien en el mismo país y con el apoyo de la investigación científica y técnica. Por otra parte, la generación de tecnologías propias es factible y deseable para que la Argentina no siga dependiendo indefinidamente de la tecnología extranjera. Estos propósitos están ligados al establecimiento de una política científica nacional, ahora en manos del Consejo Nacional de Ciencia y Técnica, pero de todos modos es de interés exponer algunos conceptos y mencionar diversos problemas.

En primer lugar, debe haber una acción en beneficio de nuestra infraestructura científico-tecnológica que comprenda la formación de recursos humanos para esa infraestructura, el fortalecimiento de los grupos científicos y técnicos de buen nivel que ya operan, y la creación de nuevos grupos científicos y técnicos en áreas prioritarias.

Debe fomentarse la utilización de los servicios de esa infraestructura por parte de los diversos sectores económicos, en particular la industria; asimismo debe promoverse la actividad científica en el seno de las empresas, principalmente aquellas que son propiedad del Estado, que hoy son indiferentes a esa actividad. Para lograr estos fines pueden mencionarse una serie de acciones como el establecimiento de incentivos en la forma de desgravaciones impositivas, subsidios y créditos a la investigación realizada o comprada por las empresas; la adopción de políticas de compras a largo plazo por parte de organismos estatales que son principales clientes en determinadas industrias de bienes de capital, y el otorgamiento de contratos de investigación para permitir el desarrollo de nuevos productos o procesos que sean de particular interés para el país¹.

¹ Véase A. Aráoz "Investigación y Desarrollo Industrial en la Argentina", Estudios sobre la Economía Argentina N° 3, Noviembre de 1968, Buenos Aires, donde se mencionarán algunas acciones adoptadas en diversos países.

El apoyo a las empresas no debe terminar allí, sino que debe existir ayuda financiera en la forma de subsidios y créditos para permitir la puesta en producción y la introducción al mercado de nuevos productos inventados y desarrollados en el país. Este tipo de apoyo tiende a suministrar "capital de riesgo" a las empresas, y es de enorme importancia pues de no cumplirse la etapa de aplicación práctica quedarían malogrados los esfuerzos realizados en investigación y desarrollo. Debe mencionarse además la necesidad de ayudar a nuestra industria en cuanto a la exportación de artículos manufacturados de alta calidad, estudiando los mercados externos y asesorando a las empresas sobre calidad, precios y otros aspectos.

La investigación y desarrollo de particular aplicación a la producción debe dirigirse a corto plazo hacia dos áreas fundamentales: la adaptación de procesos y productos importados cuyo diseño y especificaciones han sido realizados para condiciones muy diferentes a las nuestras, y el aprovechamiento de recursos naturales del país para los cuales no existen tecnologías extranjeras perfectamente adaptables. En este último caso parece urgente preparar una lista de posibilidades que permitan orientar la política del Estado tendiente hacia el establecimiento de prioridades en investigación y desarrollo.

No debe descuidarse, por supuesto, el aspecto de generación de nuevas tecnologías, que en parte está ligado al aprovechamiento de nuestros recursos naturales. Puede esperarse que a medida que crezca la infraestructura científico-tecnológica, y que el personal de la misma vaya adquiriendo experiencia, por una parte, y aprenda a conocer íntimamente las necesidades de los sectores productivos, por la otra, se vaya cumpliendo aquel propósito. La llamada "sustitución de tecnologías", que nunca podrá ser total en nuestro país (ni lo es en ningún otro país, aún en los más grandes) es un objetivo a largo plazo cuyo cumplimiento debe empezar en forma modesta a través de las dos áreas ya mencionadas, aunque bien pueden haber excepciones en algunos campos en que contamos con excelentes grupos científicos. Es importante recalcar que se debe progresar en el terreno tecnológico sobre bases firmes y no largarse a la aventura si existen dudas sobre: a) la posibilidad de llegar con nuestros escasos recursos a "break-throughs" tecnológicos y b) la posibilidad de transformar esos "break-throughs" en productos manufacturados de alta calidad y costo razonable. Baste recordar la actividad de nuestra Fábrica Militar de Aviones, que ha producido una serie de excelentes prototipos pero que en general no ha podido fabricarlos en gran serie por razones de escasez de recursos productivos y de pequeño mercado interno.

Parece ineludible que la mayor parte de las innovaciones susceptibles de ser explotadas económicamente serán incorporadas en empresas de gran tamaño que cuentan ya con una buena base tecnológica; sin embargo no debe dejarse de lado la posibilidad de

que se desarrollen actividades productivas de pequeñas dimensiones del tipo "science based industries", cuyo principal insumo es la capacidad creadora de científicos excelentes, recurso que ya tenemos en el país.

Obstáculos para una política tecnológica

Varios son los obstáculos que sería necesario vencer para llevar a cabo una política tecnológica nacional. Algunos de ellos son manifiestos: la necesidad de formular explícitamente esta política y de crear las estructuras y organismos que la llevarían a cabo significa un importante esfuerzo y la asignación de suficientes hombres y recursos financieros para la planificación y ejecución de dicha política. Pero, aún salvado este obstáculo, existen otros no tan sencillos de obviar: las actitudes poco favorables presentes en nuestra sociedad y en nuestros círculos dirigentes, la pobre capacidad de absorber nuevos conocimientos en la mayoría de nuestras empresas, la atomización de muchos de los sectores productivos que más necesitan del cambio tecnológico, y los escasos recursos financieros que las empresas podrían asignar a la compra de nuevos conocimientos y nueva tecnología de origen nacional.

Respecto a las actitudes nacionales frente al cambio, a la ciencia y a la tecnología, se nota una ambivalencia manifiesta. En las empresas de mayor tamaño la actitud es positiva si se trata de incorporar conocimientos provenientes del exterior, no así en los casos en que dichos conocimientos son ofrecidos por personas o entidades nacionales. Esto refleja una actitud general de nuestra sociedad; se desprecia de las dotes creativas nacionales y de la capacidad de nuestros científicos y tecnólogos. Pero el punto neurálgico está quizás entre los dirigentes y empresarios, a quienes habrá que convencer, mediante una campaña educativa y propagandística, de los beneficios de la actividad científica nacional, a fin de crear una "clientela" nacional para esta actividad. Esto en lo que respecta a las empresas de mayor tamaño, hoy ávidas compradoras de marcas, licencias, patentes y know-how extranjeros; las cosas son aún más difíciles en las pequeñas empresas que continúan trabajando en muchos casos con métodos casi artesanales. Será difícil cambiar las actitudes mientras exista un bajo nivel educativo en los grupos dirigentes tanto en la industria como fuera de ella. Los estudios realizados a partir del censo de 1960, y aquellos efectuados en em-

presas industriales para 1961, arrojan cifras desalentadoras en este respecto¹. Aún en las empresas industriales que empleaban más de 100 personas, sólo un 35 % de los dirigentes poseía instrucción universitaria, completa o incompleta. La sexta parte de esos dirigentes no habían pasado de la escuela primaria. Hay evidencia que la situación ha ido mejorando con la adhesión a los grupos que toman las decisiones de gente joven mejor preparada, y con la proliferación de numerosos cursos para la formación ejecutiva. Pero el problema seguirá siendo de gran magnitud, en cuanto los altos directivos no sean reemplazados por hombres dinámicos y con mente empresarial moderna, que no piensen más según patrones viejos, que puedan entender a los científicos y tecnólogos nacionales y que se decidan a asumir riesgos para salir de la uniforme dependencia tecnológica que hoy comprobamos.

Pero hay más. Los estudios aludidos han mostrado claramente que nuestras actividades económicas emplean una escasa proporción de personal científico y técnico de alto nivel. En la industria, entre las firmas que empleaban más de 100 personas en 1961, la proporción de profesionales científicos y de ingeniería era del 0,6 % del empleo total. Algunas ramas industriales están mejor dotadas que otras en este sentido, pero una comparación con cifras de otros países muestra a las claras que se emplean pocas personas en estas categorías ocupacionales que son de primera importancia para absorber nuevos conocimientos y permitir una evolución tecnológica apropiada.

En muchas actividades económicas la proliferación de firmas de pequeño y mediano tamaño, mal dotadas de personal técnico y científico, y dirigidas por empresarios con mente "bolichera", hará difícil que se realice el progreso tecnológico que se podría desear. Aún la difusión de técnicas corrientes para el aumento de productividad se verá frenada por esta situación. En algunas ramas industriales, como la automotriz, ha tenido lugar una intensa campaña de modernización en virtud de los requerimientos de las firmas que compran bienes industriales producidos por las empresas pequeñas, pero en otras áreas, particularmente cuando se produce para el mercado como en textiles y alimentos, el progreso ha sido menor. Existen sectores en los que indudablemente no tendrá lugar un progreso tecnológico apropiado sin una fusión de empresas que

¹ Los datos sobre nivel educativo mencionados en este párrafo y siguientes provienen del estudio de CONADE, Educación, Recursos Humanos y Desarrollo Económico - Social, Buenos Aires 1968, y están, basados en información censal para 1960 y en la encuesta industrial realizada en 1961 por el Centro de Investigaciones Económicas del Instituto Torcuato Di Tella. Véase un resumen de esos datos en el trabajo de A. Aráoz ya mencionado.

permita llegar a unidades productivas de tamaño adecuado como para aprovechar los adelantos más modernos que, sin duda, deberán introducirse si el país no ha de quedar atrasado en la carrera tecnológica.

Con respecto al propósito de convertir a la industria en un cliente de la actividad científica nacional, existe un obstáculo bastante serio. La investigación es costosa, encierra riesgos y promete beneficios sólo a largo plazo. La firma que realiza investigación, salvo que ésta sea del tipo "adaptación" y se efectúe sólo de tanto en tanto, necesita tener una cierta dimensión a fin de poder mantener sin apremios a un grupo de profesionales principalmente empeñados en esa actividad. Pero la investigación puede comprarse a grupos de investigación ya formados —universidades, institutos de investigación oficiales o privados, firmas de ingenieros consultores o aún realizarse en "asociaciones de investigación" patrocinadas por numerosas firmas pequeñas. El tamaño de la empresa, por lo tanto, no es un obstáculo absoluto. Tampoco lo es el menedado problema del "secreto industrial" que algunas firmas argentinas blanden como excusa para no contratar investigación afuera. No parece difícil crear salvaguardias eficaces; en muchos países el sistema funciona sin inconvenientes.

Por otra parte, el poner en práctica los resultados de la investigación en el caso de verdaderas novedades tecnológicas puede significar un desembolso considerable para financiar los ensayos pilotos, el diseño y construcción de nuevas instalaciones productivas y los gastos inherentes a la introducción al mercado de un nuevo producto, con los riesgos que ello involucra y los largos plazos que pueden transcurrir hasta que se recuperen las inversiones realizadas en investigación y puesta en producción.

Hay ya en nuestro país empresas de suficiente envergadura como para afrontar requerimientos financieros de la magnitud necesaria. Mencionaremos en primer término las grandes empresas estatales, que hoy prácticamente no realizan investigación, actitud cuya continuación no se justifica. Si estas empresas destinaran sólo un 0,5 % de sus ingresos a la investigación se originaría un volumen importante de esta actividad. En cuanto a las empresas del sector privado, muchas de ellas poseen una magnitud suficiente como para realizar investigación propia, particularmente las industrias de proceso —metalurgia, química, etc.— entre las cuales se cuentan las empresas privadas más grandes.

Para vencer los obstáculos de costo, riesgo y beneficios a largo plazo que hemos mencionado arriba es deseable que el Estado apoye a las empresas que realizan o compran investigación mediante un programa de créditos, desgravaciones impositivas y subsidios, tal

como ya sucede en otros países, a fin de llegar a un volumen adecuado de investigación.

¿Qué puede hacer el Estado?

En los párrafos anteriores se han mencionado diversas sugerencias sobre lo que el Estado puede hacer para poner en marcha una política tecnológica. Entre las principales tareas que deben ejecutarse está la de vencer los obstáculos a los que nos hemos referido, utilizando tanto las armas de la persuasión y la educación como las del incentivo financiero.

Sentado el convencimiento de que una evolución rápida es un elemento crucial para el desarrollo, y que esa evolución debe depender crecientemente de la capacidad científica y técnica nacional, pueden establecerse para los diversos sectores de la economía planes de acción que integren los elementos que hemos discutido. En este sentido es de gran interés referirse a las conclusiones de un reciente informe del Consejo Nacional de la Política Científica de Bélgica¹, que examina los problemas del desarrollo industrial belga y propone una política de la investigación y de la innovación para la empresa y para el Estado. El informe comprueba con alarma que Bélgica está en retraso en las ramas industriales de crecimiento más dinámico en el mundo —química, electrónica y partes de la rama mecánica— como consecuencia de lo cual es el país europeo en que la estructura exportadora sigue más orientada hacia los productos clásicos de lento crecimiento en el mercado internacional de manufacturas. Hace notar que la política practicada por el sector público en favor de la inversión industrial en años recientes no ha modificado mayormente la naturaleza y la repartición del conjunto de las inversiones industriales del país, aún habiendo aumentado notablemente su volumen, pues esa política se ha apoyado sobre mecanismos esencialmente financieros y no ha involucrado criterios de "selectividad tecnológica". En las ramas industriales más dinámicas, de base científica, se nota una gran cantidad de fábricas nuevas, pero estas iniciativas provienen del extranjero, principalmente de los Estados Unidos, en una proporción cercana al 75 % de los totales invertidos.

El informe considera que la inversión extranjera en sectores dinámicos es sólo una solución de corto plazo pues, aunque permite que el país comience a trabajar en estos sectores, la continua dependencia tecnológica del exterior no es un elemento favorable para la participación creciente en el mercado mundial de manufacturas. Una solución de largo plazo sólo puede surgir de un esfuerzo propio

¹ Recherche et Croissance Economique II, Conseil National de la Politique Scientifique, Bruselas, 1968.

en el dominio de la tecnología, y por consiguiente, dice el informe, "al tiempo de continuar acogiendo las filiales norteamericanas como solución de urgencia, parece necesario sentar las bases de una política industrial centrada sobre la promoción de un potencial autónomo de innovación". Añade que la innovación está condicionada en primer lugar por la investigación, pero que ésta es una condición necesaria y no suficiente para asegurar el éxito de la política, pues lo que importa en el área industrial es que un descubrimiento dé lugar a un programa de fabricación y de expansión industrial.

El informe recomienda que se continúe apoyando la "investigación tecnológica de servicio" destinada a beneficiar a todas las empresas y todos los sectores de la economía nacional, pero que además se establezca un sistema de fomento a la "investigación tecnológica competitiva" que trata de crear productos nuevos y en consecuencia tiende a mejorar la posición competitiva de las empresas, tanto en el plano nacional como en el internacional. Propone una política industrial integrada, en que el Estado y las empresas concierten programas globales para estas últimas, en los que se integren los esfuerzos de investigación, de innovación y de expansión comercial de la empresa. El apoyo del Estado a la investigación debe estar estrechamente vinculado con las otras formas de apoyo a la expansión industrial, utilizando simultáneamente los tres instrumentos que están a la disposición del Estado: apoyo a la investigación, apoyo a la innovación, y utilización sistemática de los mercados del Estado para apoyar las líneas de producción nuevas de tecnología avanzada a través de órdenes de compra y de contratos "desarrollo más suministro". Este apoyo integral debe ser cuidadosamente otorgado, tomando como beneficiarias a las empresas que hayan demostrado su pujanza y su viabilidad económica, y no utilizándolo para prolongar la vida de empresas al borde de la quiebra.

Las ideas expuestas por este informe parecen también de aplicación al caso argentino. Sería de desear que las autoridades públicas y las empresas comenzaran desde ya a dialogar sobre la posible utilización de procedimientos como los descritos, con la ayuda de los cuales el desarrollo industrial y por ende el desarrollo económico de la Argentina sin duda tomaría un vuelo sin precedentes.