

*El agro y el desarrollo económico nacional*

por Javier Rodríguez\*

# Crecer en la diversidad

La diversificación no implica que un país –incluidos aquellos con importantes rentas– deba producir absolutamente todos los productos. De hecho, quienes la impulsan suelen enfatizar la necesidad, para diversificarse sectorialmente, de potenciar el desarrollo de ciertos complejos productivos. Ello significa superar el debate sobre la conveniencia o no de tener un sector industrial, y discutir en cambio qué ramas industriales conviene desarrollar.

En realidad, el debate sobre la diversificación productiva surge a partir de los planteos de quienes implementaron la desindustrialización del país. Ésta fue presentada por el ministro de Economía de la última dictadura militar (1976-1983) Martínez de Hoz y sus seguidores, como la búsqueda de una mayor eficiencia de toda la economía argentina. Partían de la idea de que el país contaba con ciertas “ventajas comparativas” del sector agropecuario. Pero este concepto era leído, esencialmente, como una “desventaja comparativa” de la industria, que se asumía discursivamente como permanente, o inmanente. Por lo tanto, concluían, la mejor solución era que Argentina abandonara la producción industrial, para especializarse en la producción agropecuaria, que se postulaba como más eficiente. La desindustrialización fue defendida como una búsqueda de mayor eficiencia. En concreto, la industria vio cerrar las puertas de innumerables fábricas en un proceso muy poco visto en otros países. A raíz de este proceso, Argentina conoció durante el período 1976-2001 una larga etapa de caída del salario real, un incremento sin precedentes del desempleo, y hasta dos violentos episodios (1989 y 2001) de saqueos a almacenes y supermercados, producto del deterioro de las condiciones de acceso a la alimentación de la población.

En realidad, el argumento de la especialización para una mayor eficiencia pretende ocultar la intención de autoexcluirse de cierto tipo de producciones, lo que en Argentina implica a toda industria que no participe de la elaboración de productos agropecuarios (1). En favor de ello se sostiene que sólo con la producción primaria Argentina logra producir un elevado volumen de riqueza, lo que permite obtener en el mercado mundial todos los artículos que no se producen en el país.

## La teoría de la “suficiencia”

Este planteo suele fortalecerse –y hasta pretende convertirse en sentido común– cuando los precios de las materias primas se incrementan. En estos casos, la idea imperante en el esquema neoliberal es: no sólo es conveniente porque el país presenta ventajas relativas en dicha producción, sino que además la riqueza que se genera es elevada (en vistas de los altos precios internacionales), por lo que habría una “suficiencia” de la producción primaria, no sólo para alcanzar una balanza comercial equilibrada, sino también, de manera más amplia, para el desarrollo económico.

La tesis de la “suficiencia” de la producción primaria es objeto de al menos cua-

**La protesta de las entidades del campo contra el incremento de las retenciones tiene como trasfondo una controversia respecto del esquema de desarrollo que debe adoptar Argentina. El debate de fondo en un país que cuenta con importantes rentas (agrarias, mineras o petroleras) radica en si debe especializarse en esa producción, o si debe diversificarse.**



Fábrica Siam, Avellaneda, 1950 (Gentileza Banco BICE, extraído del libro Producción y trabajo en la Argentina)

tro grandes críticas. En primer lugar, el argumento de la especialización choca con la historia de los países desarrollados o medianamente desarrollados, incluso de aquellos con una alta incidencia en la producción mundial de productos agropecuarios, tales como Estados Unidos, Canadá o Australia. Todos estos países cuentan con un potente sector industrial, a tal punto que el desarrollo económico a nivel mundial está asociado con el crecimiento de la industria. La experiencia del sudeste asiático, por otra parte, muestra que si se abandonara la industrialización por el mero argumento de que otros países producen en mejores condiciones, el desarrollo de dicha zona nunca se hubiera dado.

En segundo lugar, las teorías del intercambio desigual y del deterioro de los términos de intercambio han refutado con éxito este planteo de raíz neoliberal. Los estudios acerca del deterioro de los términos de intercambio muestran los problemas de mantener una exclusión de la producción industrial. Un trabajo reciente que evalúa la evolución de los precios internacionales de los productos básicos muestra que a lo largo del siglo XX los precios relativos de estos productos tendieron a caer en promedio casi el 1% anual (2). Otros estudios muestran que incluso cuando los precios internacionales de materias primas se encuentran particularmente altos, no deben ser motivo de “excesivos festejos”, ya que se trata de situaciones temporales y los altos precios no garantizan *per se* el desarrollo de los países.

Otro argumento de peso en contra de la autoexclusión de determinado tipo de producciones tiene que ver no tanto con la riqueza total generada, sino con la forma en que esa riqueza se distribuye. En este sentido, la diversidad de producciones y de exportaciones es un factor clave que incide en forma directa sobre las condiciones de vida y el nivel de empleo. La falta de determinado sector de la producción –en particular la industria– tiene como consecuen-

ción es diferente. La ausencia de condiciones especiales hace que la empresa industrial sólo obtenga, tendencialmente, la ganancia media. La sobrevaluación de la moneda no resulta en un alquiler menor, sino que afecta directamente la ganancia del empresario, que tiene que abandonar la producción.

La buena competitividad de la producción agropecuaria –por las especiales condiciones naturales– posibilita un importante nivel de exportaciones de estos productos, y el consiguiente ingreso de divisas. Esto puede dar lugar a una sobrevaluación de la moneda local, lo que en definitiva se transmite en una menor competitividad de las otras producciones. Así, el mecanismo de ajuste automático –vía mercado– del tipo de cambio puede implicar un encarecimiento de las producciones que no gozan de renta, y una consiguiente pérdida de competitividad. En dicho escenario, se complica la exportación e incluso la producción de aquellos productos que no gozan de la renta de la tierra. La estructura productiva segmentada, típica de Argentina, se manifiesta en ese caso en su forma más conflictiva: el crecimiento de un sector da lugar al ingreso de divisas, se sobrevalúa la moneda y los sectores que no tienen renta se ven al borde de la quiebra (4). Es necesario enfatizar que la industria no pierde competitividad por un atraso relativo (que puede o no preexistir) sino porque aparece otro sector con una cuantiosa renta que tiende a encarecer la moneda local y mina así su competitividad.

## Dudosos beneficios

El proceso de desindustrialización hizo que la denominada agroindustria –entendida en un sentido amplio como aquella que procesa los productos primarios, incluidos los que no son alimentos, como el algodón– adquiriera un mayor peso relativo dentro del conjunto de la industria. En este contexto, versiones más modernas del planteo de Martínez de Hoz acerca de la desindustrialización sostienen de manera velada el argumento de la desindustrialización respecto de todo aquello que no sea agroindustria (5).

La agroindustria incluye un conjunto muy diverso de complejos productivos, con características sustancialmente diferentes. Abarca tanto complejos con producciones con productos diferenciados, como el vitivinícola, por ejemplo, como complejos productores de *commodities*, como el oleaginoso (6). Pero en ese amplio abanico, una industria sobresale en cuanto a su volumen de producción y de exportaciones: la aceitera; en particular, el complejo de la soja. Las exportaciones del complejo sojero alcanzaron en el año 2006 el 19,2% del total de las exportaciones, y el 44,5% de las exportaciones de los complejos agroindustriales. Por esa razón, cuando se habla de agroindustria, debe decirse que su conformación local es bastante particular: el complejo sojero tiene un tamaño mucho mayor que los otros, y tiene ciertas particularidades que conviene analizar. Su industria se caracteriza por un muy bajo valor agregado en comparación con otras, en particular por una muy baja participación salarial: la masa salarial corresponde apenas al 1% del valor bruto de la producción. En el conjunto de la agroindustria, esa proporción alcanza el 6%. En la industria argentina en general, alcanza el 8%. ▶

\*ECONOMISTA Y PROFESOR DE LA UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES. INVESTIGADOR DE LA UBA Y DEL CENTRO DE ESTUDIOS PARA EL DESARROLLO ARGENTINO (CENDA).

► Además, la posibilidad de complejizar los productos para generar mayor valor agregado se encuentra sustancialmente acotada. En efecto, a diferencia de otros complejos donde podría expandirse la industria hacia nuevos procesos productivos, el caso del aceite de soja y de los *pellets* de soja enfrenta serios límites. El aceite es considerado de mala calidad (tanto en comparación con el aceite de oliva, como con el de maíz, colza, etc.), lo que hace sumamente difícil desarrollar diferenciaciones del producto, mayor valor agregado, marcas, etc. En el caso de los *pellets*, si bien se dice que pueden ser incorporados como materia prima para otras producciones agropecuarias, su potencial tam-

bién está limitado por la competencia directa con pasturas, y por la política de diversos países de obtener autosuficiencia en la producción animal, con lo cual no están interesados en importar ese tipo de productos.

La producción agropecuaria ha tendido a realizarse en forma cada vez más marcada como parte de un complejo agroindustrial. Sin embargo, las características concretas de la agroindustria muestran que ello no implica superar las restricciones al desarrollo económico que conlleva el crecimiento de un único sector de la economía (ya no el sector agropecuario, sino los complejos agroindustriales).

La apertura comercial, la desregula-

ción completa de los mercados, en fin, lo que algunos gustan en llamar el libre juego del mercado, en un país con una estructura productiva segmentada, conduce en definitiva al abandono de las producciones que no tienen renta o no pueden apropiarla, con resultados desastrosos para la gran mayoría de la población.

La experiencia argentina no deja lugar a dudas al respecto. Es por eso que no debe perderse de vista a los sectores económicos que se ven beneficiados con la desindustrialización, y por ello la impulsan. La desindustrialización tuvo siempre como trasfondo el beneficio que obtenía principalmente el sector financiero. El debate

actual sobre el esquema de desarrollo es en este sentido una reiteración de la pelea por la apropiación de los excedentes.

Paradójicamente para quienes sostienen que el desarrollo debe ser sólo agroindustrial, la industria aceitera es un muy buen ejemplo de las posibilidades que brinda la presencia de renta para un desarrollo industrial diversificado e integrado. En efecto, desde hace varias décadas, las retenciones que se cobran al grano (por ejemplo de soja) son mayores que las que se cobran al aceite. De esta manera, el precio que paga la industria por su principal insumo se abarata "artificialmente" con respecto a su producto. Esto no es más que una transferencia de renta agraria, del sector agropecuario a la industria aceitera, mantenida con fuerza por los distintos gobiernos, incluso durante los años '90. Si se buscan las causas del crecimiento de esa industria, sin duda las transferencias de renta se encuentran en primer lugar (7).

El caso de la industria aceitera muestra la potencialidad de la transferencia de renta para impulsar el desarrollo industrial. Ese potencial no debe limitarse a la agroindustria, sino que puede y debe hacerse extensivo hacia otras que se consideren relevantes, mediante las consiguientes transferencias. Incluso al propio sector agropecuario, que requiere de inversiones de magnitud —principalmente en desarrollo tecnológico y en infraestructura— para posibilitar un crecimiento mayor, así como de incentivos para diversificar su producción. Esto no debe ni puede ser una medida aislada, sino que debe integrarse en un plan de desarrollo.

El atraso relativo de la industria argentina respecto a la de otros países la obliga a crecer y aumentar su productividad a altas tasas. No se trata de reproducir o mantener las condiciones de atraso relativo, sino de impulsar un desarrollo que permita acortar esas distancias. Para ello están más que justificadas las transferencias de renta.

En definitiva, en abierta contraposición al esquema liberal de autoexclusión sectorial, surge la necesidad de diversificación, lo que implica niveles de empleo considerablemente mayores y una tasa de crecimiento de las exportaciones mucho más sostenida. Ello requiere de estrategias comerciales internacionales que se nieguen a acatar pasivamente cierto rol en la división internacional del trabajo, así como de políticas para el desarrollo productivo que trasciendan las meras señales actuales de precios. ♦

- 1 El argumento de la eficiencia vía especialización es utilizado también al interior del sector agropecuario, para justificar la tendencia al monocultivo de soja. Los razonamientos y sus críticas son similares a los aquí desarrollados.
- 2 José Ocampo y María Ángela Parra, *Revista de la CEPAL*, N° 79, CEPAL, Santiago de Chile, 2003.
- 3 La idea de una economía nacional con una estructura productiva desequilibrada fue explicitada por Marcelo Diamand en varios trabajos. Entre ellos, "La estructura productiva desequilibrada argentina y el tipo de cambio", *Desarrollo Económico*, N° 45, Buenos Aires, 1972.
- 4 A este fenómeno se lo ha denominado "enfermedad holandesa", en alusión a los problemas que tuvo la industria de los Países Bajos cuando en los años '70 se descubrieron importantes yacimientos de gas.
- 5 Este argumento es desarrollado, por ejemplo, por Juan J. Llach, Marcela Harriague y Ernesto O'Connor, *La generación de empleo en las cadenas agroindustriales y el empleo*, Fundación Producir Conservando, Buenos Aires, 2003.
- 6 Miguel Teubal y Javier Rodríguez, *Agro y alimentos en la globalización*, Editorial La Colmena, Buenos Aires, 2002.
- 7 Su persistencia en la actualidad, cuando muchos señalan que se trata de una industria de calidad internacional, es mucho más cuestionable.



**Buenos Aires**  
Gobierno de la Ciudad