

UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS
ESPECIALIZACIÓN EN HISTORIA ECONÓMICA
Y DE LAS POLÍTICAS ECONÓMICAS.

TESINA: “Los avatares de una estructura productiva desequilibrada. El caso de la crisis económica del peronismo, 1949-1952”.

Director de Tesina: Lic. y Esp. Ricardo Vicente

Alumno: Lic. Iván Corujo

1. Introducción

El objetivo inicial del presente trabajo es indagar sobre los motivos que provocaron, a partir del año 1949, un giro en la política económica que prevaleció hasta el año inmediatamente anterior.

La respuesta surgió rápidamente de la mayoría de los libros de texto; el déficit en la balanza de pagos y la existencia de procesos inflacionarios, son causas suficientes para aplicar una devaluación que equilibre las cuentas externas y un plan de ajuste que haga lo propio con los desequilibrios internos. Sin embargo, si tomáramos esta explicación como válida, limitaríamos el análisis a la descripción del comportamiento coyuntural de estos dos fenómenos, dejando de lado sus causas estructurales. Debido a que si bien está claro que la crisis de balanza de pagos y el proceso inflacionario, son productos de la insuficiencia de divisas, no se explica cómo se producen estos dos fenómenos. Asimismo, conformarnos con la explicación convencional, significaría suscribir a un modelo económico en el cual cada país debe explotar sus ventajas comparativas, coincidiendo con el esquema económico utilizado para justificar, más allá de su exposición a crisis periódicas externas, la implementación del modelo agro-exportador.

Alternativamente, creímos necesario utilizar un modelo teórico que admita otro tipo de conclusiones sobre las estrategias de desarrollo a implementar, que nos permita explicar las causas de las recurrentes crisis de balanza de pagos, y los crónicos procesos inflacionarios vinculados al aumento del producto haciendo foco en la composición estructural de la economía y no únicamente en fenómenos coyunturales, y que sea consecuente con la necesidad de sustituir las ventajas comparativas ricardianas por ventajas competitivas dinámicas.

La óptica de Marcelo Diamand, al plantear los aspectos heterogéneos de la estructura productiva, y por lo tanto un tratamiento de política económica diferente al convencional pareció corresponder en el análisis. En su marco teórico, la crisis de balanza de pagos y los procesos inflacionarios no surgen por la ineficiente asignación de recursos productivos como en el caso neoclásico, sino que son problemas derivados de las características de la Estructura Productiva Desequilibrada (EPD). Este tipo de estructuras es una característica esencial de los países exportadores primarios en proceso de industrialización (Diamand, 1972; 1). La EPD, por definición indica una diferencia en las productividades relativas de los sectores que componen la estructura productiva del país, de una magnitud tal, que no permite sostener la expansión del sector menos productivo. Esto se debe a que el nivel de productividad de cada sector está estrechamente relacionado a los costos de producción, los cuales son definitorios del precio final con el cual se competirá en los mercados internacionales. A menores niveles de productividad relativa en un sector existirá una menor posibilidad de competir en los mercados externos y por lo tanto un menor ingreso de divisas. La diferencia relativa en los índices de productividad de cada sector productivo es un problema congénito de este tipo de estructuras que tiene como consecuencia la "restricción externa", es decir, la imposibilidad creciente de adquirir divisas producto de intercambios comerciales en el exterior. Lo anterior implica que el mayor consumo de divisas derivado de la expansión del sector industrial, su incapacidad para generarlas, y la dependencia

del sector primario a los ciclos económicos externos, constituyen una tendencia hacia los desequilibrios de la balanza de pagos.

La propuesta de Diamand establece, luego del análisis de las características de la estructura productiva argentina una serie de instrumentos de política económica que, en teoría, son capaces de solucionar esos desequilibrios y otorgar continuidad al crecimiento económico. A partir de una política cambiaria diferenciada, y una adecuada política de importaciones, se eliminaría la deficiencia estructural a través de un cambio en el patrón de producción que implique la diversificación de las actividades industriales y la expansión de sus exportaciones.

Suscribiendo lo anterior podríamos plantear con Diamand que “La Restricción Externa, que opera como consecuencia de la Estructura Productiva Desequilibrada, impide el desarrollo industrial, únicamente si la aplicación de las políticas económicas son inadecuadas”. Consecuentemente, concluiríamos que “el condicionamiento del desarrollo industrial en los gobiernos peronistas, se debió a la inadecuada aplicación de las políticas económicas en los primeros años de gestión, en un contexto de una EPD, y no como consecuencia de la propia existencia de esta”. La expansión desmedida puede haber profundizado los desequilibrios estructurales que se vinieron consolidando durante la hegemonía del modelo agro exportador, generando el estrangulamiento en la balanza de pagos. Sin embargo el análisis de Diamand podría ser limitado porque señala como única fuente del subdesarrollo a la restricción externa, sin tener en cuenta que esta problemática es más compleja y está atravesada por otros aspectos. Como afirma Valle (2011; 123), “si ese fuera únicamente el problema del subdesarrollo (la mala aplicación de políticas económicas), la solución sería relativamente sencilla: debe encontrarse un gobernante dispuesto a seleccionar un conjunto de medidas, cambiarias, arancelarias y fiscales que garanticen un tipo de cambio competitivo a la actividad manufacturera y estimulen también las exportaciones primarias”. Si acordamos que las políticas económicas implementadas por el primer gobierno peronista fueron similares a las que Diamand propone, y que a pesar de eso, la crisis de balanza de pagos y el ajuste consecuente de las variables económicas y sociales no se pudieron impedir, debemos preguntarnos sobre la efectividad de su teoría, y por lo tanto de la hipótesis expuesta inicialmente. Alternativamente, podríamos plantear que si bien Perón fue consciente de las características de la estructura productiva de aquel momento, a pesar de la aplicación de políticas económicas adecuadas, similares a las propuestas por Diamand, no pudo evitar la crisis de balanza de pagos debido a la incidencia de factores exógenos al modelo económico, lo que nos llevaría a concluir que inevitablemente al estimular la expansión industrial en una economía con características de EPD, existe una alta probabilidad de que los desequilibrios en las cuentas externas se produzcan.

2. La estructura productiva desequilibrada desde la óptica de Diamand.

Diamand (1973; 33), denomina Estructura Productiva Desequilibrada (EPD), a la estructura productiva en la cual coexiste un sector exportador primario con costos de producción mucho menores que los precios internacionales, con un sector industrial que enfrenta costos mucho más elevados que los precios internacionales. Este diferencial de productividad, implica mayores posibilidades de crecimiento del sector competitivo internacionalmente y la imposibilidad de desarrollo del sector menos productivo.

El análisis de Diamand se centra en economías subdesarrolladas, que tienen la EPD como problema congénito, en la cual la deficiencia estructural debe eliminarse a través de un cambio en el patrón de producción que implique la diversificación de las actividades industriales, no respetando el concepto de ventajas comparativas ricardianas.

Sin embargo, el proceso de desarrollo del sector industrial no está exento de dificultades. Al enfrentar menores precios en el mercado internacional, no puede colocar su oferta, por lo cual se convierte en abastecedor del mercado interno. Al no exportar su producción, la expansión del sector industrial requiere la obtención de transferencias cruzadas de divisas que permitan solventar la importación de materias primas, productos intermedios aun no sustituidos, y bienes de capital. En este contexto de desequilibrio productivo estructural, el sector primario es el proveedor de divisas, porque es el único que tiene capacidad de incrementar sus exportaciones, compensando el déficit comercial del sector industrial, equilibrando la balanza comercial, y permitiendo el avance del sector industrial en la estructura productiva. Sin embargo, el sector primario también tiene sus dificultades; una oferta exportable no diversificada debe enfrentar problemas de disminución de demanda internacional y su consecuente efecto en los términos de intercambio, lo que puede determinar un deterioro en el ingreso de divisas a través de la Balanza Comercial. Presbich (1949) menciona que la tendencia decreciente de los términos de intercambio, es un problema fundamental que genera asimetrías o “heterogeneidad” en las estructuras productivas, como consecuencia de la distribución desigual de los progresos técnicos entre los países centrales y los países periféricos exportadores de materias primas.

La imposibilidad de adquirir divisas que permitan comprar bienes y servicios provenientes del exterior, se la conoce como restricción externa. Ésta se produce cuando existe déficit en la Balanza de Pagos, debido a la vulnerabilidad del sector productor de bienes exportables frente a los ciclos económicos de los mercados mundiales, la dificultad para reducir las importaciones industriales, la carga del servicio de la deuda externa y la dependencia de entradas de capitales.

Como la restricción externa es producto de la vulnerabilidad del sector productor de bienes exportables respecto a los ciclos económicos de los mercados mundiales, es decir los agropecuarios, y del déficit comercial creciente del sector industrial, en principio existen dos soluciones posibles a la crisis externa; por un lado el aumento de las exportaciones industriales,

por el otro reducir el coeficiente de compras en el exterior a través de la implementación de una política de industrialización por sustitución de importaciones.

En principio, la primera opción sugiere una menor ineficiencia estructural que la segunda. Esto se debe a que el costo de sustituir cada dólar importado supera en moneda local al bien ya disponible para exportarlo. Sin embargo, la factibilidad de implementar un proceso de estas características implica otorgar recursos al sector más rezagado, colisionando con el preconcepto clásico que confunde la menor productividad relativa de un sector con la ineficiencia en la asignación de recursos. De esta forma se “relega el problema de los desequilibrios externos a un segundo plano, de modo que todos los problemas de la EPD aparecen como simple resultado de la ineficiencia” (Diamand; 1973; 225).

La eficiencia es un concepto clásico y se refiere a la asignación de recursos productivos, de tal forma que exista su pleno empleo. Difiere del concepto de productividad, es decir la capacidad de producción por unidad de factor productivo. El nivel de productividad de cada sector está directamente relacionado con los costos productivos que cada uno de ellos debe afrontar, pero como veremos más adelante la +competitividad en el mercado externo está vinculado con el nivel de tipo de cambio establecido. Si se aplican políticas en el plano fiscal y monetario acordes al concepto de eficiencia, la menor productividad del sector industrial se interpreta como un atributo natural de la estructura productiva no modificable, y la única opción es adoptar la visión ricardiana por la cual cada país debe aprovechar las ventajas comparativas entre los sectores productivos internos, y no las ventajas absolutas entre países. Concretamente esto significa que aunque un país tenga menores costos que otro país en producir todos los bienes debe dedicar sus fuerzas a producir el bien que internamente es relativamente menos costoso e importar los demás

Consecuentemente para reducir el desequilibrio estructural debe estimularse la industria local; en este sentido una política que sustituya las importaciones de bienes industriales con el objetivo de reducir el coeficiente de importaciones parece ser una solución sencilla de implementar. Esto se debe a que en el inicio, el problema de la restricción de divisas para el desarrollo industrial no es evidente, o no se manifiesta. Diamand (1973; 62), explica que eso se debe a que el proceso de sustitución comienza sobre los bienes de consumo final que se importaban. Progresivamente, la importación se desplaza por la cadena de valor a los bienes intermedios utilizados para producir los bienes finales lo que permite un ahorro de divisas, siempre y cuando exista una capacidad productiva instalada para producir esos bienes, en caso contrario ese ahorro se reduce por la necesidad de importar bienes de capital. Entonces, el punto más importante no es que las importaciones disminuyan sino que cambien su composición, operando un cambio en la estructura productiva y aumentando la cantidad de bienes que produce el país con una disponibilidad de divisas determinada. El dilema en el modelo sustitutivo es que la restricción externa tiene una explicación que se deriva del mismo proceso de desarrollo industrial. Producir internamente lo que se compraba como bien final en el exterior, implica adquirir bienes de capital lo cual insume muchas divisas que al mismo tiempo la industria no provee. Mientras predomina el efecto sustitución de la producción externa por la interna, el ahorro de divisas aumenta (o permanece constante). Es decir la sustitución a través de la producción interna es mayor (o igual) de lo que se

importa para llevar adelante esa producción. Estos efectos se manifiestan sobre el saldo de la balanza de pagos, la dificultad surge cuando al avanzar en el proceso de industrialización, la importación de nuevos insumos y bienes de capital supera el ahorro de divisas resultante de la sustitución de importaciones, por lo cual el ahorro de divisas desaparece. La sustitución de importaciones o la industrialización para el consumo interno tiene un precio, que es el aumento del gasto de divisas. Si se mantiene constante el porcentaje de participación de las importaciones en el producto, cuando la economía crece, se necesita una mayor cantidad de divisas. De esta forma comienza el estrangulamiento de la balanza de pagos.

Entonces, la dinámica de crecimiento dentro de una EPD lleva a una divergencia entre el desarrollo interno y la capacidad de generar divisas, que origina una tendencia permanente hacia los desequilibrios de la balanza de pagos (Diamand; 1973; 70).

A partir de la Industrialización por sustitución de importaciones en las economías con EPD se produce un proceso inflacionario. Las materias primas y bienes de capital, importados al principio a precios internacionales, son reemplazados progresivamente por una producción interna protegida y más costosa. A cada nueva sustitución de algún componente de la cadena de valor, el incremento adicional de ese eslabón se propaga a través de toda la estructura productiva. La dinámica misma del desarrollo industrial aumenta cada vez más la discrepancia inicial entre los costos industriales y los primarios, llevando a un proceso acumulativo de deformación de costos y precios relativos internos que aumenta el grado de desequilibrio de la estructura productiva.

A partir de esto, Diamand fórmula su hipótesis: la inadecuación de los instrumentos de política económica al desequilibrio de la estructura no permite corregir los problemas que se derivan del carácter de la misma. El proceso acumulativo de expansión en los precios, y la restricción externa son el producto de la aplicación de instrumentos de política económica en forma equivocada.

Otros autores han visualizado a la RE como el principal límite al crecimiento económico. En este sentido Thirlwall (1979; 471), formaliza un modelo en el cual el crecimiento económico se interrumpe por el creciente peso de las importaciones. La alta elasticidad ingreso de las importaciones determina un déficit en la balanza de pagos, predisponiéndola para una crisis, a menos que aumente el nivel de las exportaciones que financie la compras al exterior o que se reduzca la tasa de crecimiento del producto. Partiendo de una situación de equilibrio en el balance de pagos, la tasa de crecimiento en el valor de las exportaciones debe financiar la tasa de crecimiento del valor total de las importaciones para que no se generen desequilibrios. En el modelo de Thirlwall la cantidad de importaciones va a depender negativamente de su precio medido en moneda nacional, y positivamente del precio de los bienes sustitutos de esas importaciones, y del ingreso nacional. La relación positiva entre el nivel de importaciones y el nivel de ingreso nacional representa una posible restricción en el balance de pagos ante la posibilidad de un crecimiento del producto muy acelerado, de tal forma que el ingreso de divisas derivado de la actividad comercial del sector exportable no sea suficiente para abastecer las crecientes importaciones. Asimismo, la cantidad de exportaciones necesarias para sostener el equilibrio en la balanza de pagos dependen de su precio medido en moneda extranjera, del precio de los

productos que compiten mundialmente con estas exportaciones, y del nivel de ingreso mundial medido en moneda extranjera. A mayor precio menor demanda externa y a mayor precio de los productos sustitutos y mayor ingreso mundial, la demanda es mayor.

A partir de aquí se puede establecer la condición para que exista el equilibrio en la balanza de pagos, de acuerdo a una tasa de crecimiento del ingreso nacional: el crecimiento económico debe ser de una magnitud tal que no altere el equilibrio en la balanza de pagos. Es decir, el nivel de ingreso nacional obtenido por el crecimiento de la economía, no debe anular la posibilidad de que el nivel de exportaciones financie dinámicamente el nivel de las importaciones.

En síntesis, lo que Thirlwall expresa es que existe una tasa de crecimiento del producto, y que ésta para ser compatible con el equilibrio en el balance de pagos, debe estar determinada por un nivel de exportaciones que permita compensar la elasticidad ingreso de las importaciones; cuando esta es mayor, será necesario un nivel mayor de exportaciones para sostener una tasa de crecimiento del producto. Como alternativa, si las exportaciones no son capaces de compensar la alta elasticidad ingreso de las importaciones se puede disminuir la tasa de crecimiento.

Posteriormente, Thirlwall y Hussain (1982; 501) incorporan al modelo la posibilidad de que el déficit provocado por el aumento de las importaciones sea cubierto con ingreso de capitales. Partiendo de una situación de equilibrio en el balance de pagos, determina que la tasa de crecimiento en el valor de las exportaciones más los ingresos de capitales en la economía, financiarán la tasa de crecimiento del valor total de las importaciones para compensar los desequilibrios en la balanza de pagos, permitiendo un crecimiento mayor que en el caso de la falta de financiamiento externo. Esto significa que la relevancia que Thirlwall otorga a las exportaciones está vinculada a la imposibilidad que tiene un país de crecer en el largo plazo sin una cuenta corriente equilibrada. Descartando el financiamiento externo, el cual no es sostenible a largo plazo, las exportaciones son la única variable autónoma de la demanda agregada con la capacidad de generar las divisas necesarias para importar los componentes propios del proceso de crecimiento. .

Si bien esto está en línea con la solución que propone Diamand, promoción de las exportaciones tradicionales e industriales, y reducción del componente importado, es importante resaltar, que Thirlwall al hacer el análisis sobre la restricción en la balanza de pagos no se refiere a las economías con EPD, con imposibilidad de obtener las divisas necesarias para sostener el proceso de desarrollo, sino a economías con insuficiencia de ahorro interno.

Diamand (1973; 143) no acuerda con la posibilidad de financiar las importaciones con capitales externos. Para que el esquema de financiamiento externo sea conveniente debería producir un incremento de la capacidad sustitutiva y de la capacidad exportadora del sector industrial. Cuando los aportes extranjeros se utilizan para cubrir el déficit externo en una economía con EPD, se produce una expansión en el sector industrial mercado internista lo que incrementa aún más el consumo de divisas. Por lo cual, si bien aumenta el nivel de producción, no sucede lo mismo con la capacidad exportadora, y entonces no se generan las divisas necesarias para sostener el proceso

de expansión industrial y para cubrir las nuevas cargas financieras denominadas en moneda externa.

Braun y Joy (1981) señalan, al igual que Diamand y Thirlwall, el problema de la restricción de divisas como el principal impedimento al desarrollo. En este caso, formalizan un modelo conocido como Stop and Go, sintetizando el funcionamiento económico en el cual se relacionan los distintos sectores productivos en una economía con una EPD y como se produce el proceso de ajuste ortodoxo al que Diamand hace referencia y se pronuncia en contra de su aplicación para economías periféricas. En este caso, la alternancia entre periodos de crecimiento y recesión económica se produce cuando la demanda interna, la producción y el empleo, dejan de crecer como consecuencia de que el volumen exportado, no alcanza a cubrir el nivel de importaciones necesario para continuar el crecimiento económico, manifestando la restricción externa producto de la EPD. El equilibrio externo puede restablecerse a través de una devaluación de la moneda local, lo cual produce una disminución en el salario real debido al aumento de los costos de los productos importados, el aumento de los productos locales que compiten con estos, y el aumento en los precios de los alimentos como consecuencia de la transmisión de los precios internacionales al mercado interno. Los salarios nominales no aumentan en forma equivalente, por lo cual se produce una pérdida real en el ingreso de los trabajadores. Por otra parte, el aumento de los precios determina un incremento en el ingreso de los productores agropecuarios, quienes presentan una propensión marginal menor a consumir que los trabajadores, por lo cual se reduce la demanda local de productos manufacturados y servicios, presionando una desocupación en esos sectores alimentando un nuevo ciclo de reducción del consumo, producción y empleo. Por último, la tasa de inversión en la actividad industrial no se incrementa, debido a que es más rentable la actividad agro-exportadora y la especulación financiera producto de las elevadas tasas de interés.

En síntesis, el aumento del tipo de cambio provoca la disminución en valores de variables clave para sostener la actividad económica; el consumo, la inversión y por ende la producción. El ajuste se produce por una disminución en el nivel de actividad: por el incremento de precios de los insumos, las importaciones se reducen y las exportaciones aumentan levemente, porque el excedente exportable es mayor ante el menor consumo interno. Debido a la recesión producto de la devaluación, se equilibra nuevamente la balanza de pagos reiniciándose el ciclo. Pero también, la devaluación alimenta un proceso de inflación cambiaria, en principio debido al aumento de los costos de insumos y materias primas importadas. Por otro lado el inicio de la puja distributiva para recuperar poder adquisitivo de los salarios implica que los costos nuevamente aumenten y se trasladan a precios. Asimismo, la disminución del nivel de actividad impacta en los ingresos fiscales, profundizando el déficit, el cual será financiado con emisión monetaria.

3. Políticas económicas adecuadas a una EPD.

3.1. El tipo de cambio como instrumento de política económica.

Entonces, si la restricción externa es producto de la falta de exportaciones industriales, esto se debe fundamentalmente a los altos precios del sector industrial en comparación de los precios internacionales que impiden un desempeño comercial externo satisfactorio. En principio, esto se debe a la baja productividad de este sector, pero también a la política cambiaria aplicada que prioriza el tipo de cambio único, estableciendo la paridad con la moneda internacional en base a la estructura de costos y precios del sector exportador primario. Como la productividad relativa del sector industrial es menor, sus precios internos, expresados al tipo de cambio referente al sector primario, resultan mayores que los precios internacionales. Es decir que los precios internacionales no dependen únicamente de la productividad del sector, la cual define los costos internos, sino de la relación de éstos con el tipo de cambio.

Para sintetizar, a menores niveles de productividad es necesario un mayor tipo de cambio que compense esa falta de productividad y permita comerciar externamente, compitiendo con productos similares que, en su país de origen pueden tener costos menores. Inversamente, sucedería lo mismo, a mayores niveles de productividad un menor tipo de cambio permitiría igualar los precios internacionales nominados en dólares. Es decir que el tipo de cambio nominal actúa como un compensador para que países de distinta productividad puedan intercambiar su producción.

Como sostiene Diamand (1973; 2), “los altos precios industriales en la EPD y la consiguiente imposibilidad de exportar los productos del sector industrial no se originan en la baja productividad industrial (...), sino en la menor productividad relativa de la industria con respecto a la del sector primario que fija el tipo de cambio.”

Como corolario es necesario encontrar una situación en la cual los precios industriales puedan igualarse con los precios internacionales en el mercado externo, fijando el tipo de cambio en base a este sector pero sin aumentar la rentabilidad relativa del sector agropecuario.

La elección entre un sistema de tipo de cambio múltiple, como alternativa a uno de tipo de cambio único, más allá de que sector sea tomado como referencia para fijar la paridad es de vital importancia al diagramar una política cambiaria acorde a las necesidades de una EPD.

En efecto, la existencia de un único tipo de cambio aplicado horizontalmente hacia todos los sectores productivos, disminuye las posibilidades de crecimiento para los sectores más rezagados en términos de productividad.

En caso de suponer la existencia de dos sectores, el agropecuario (A) y el industrial (I). Si tenemos que E , es el tipo de cambio nominal, E_A el tipo de cambio en el sector agropecuario, E_I el tipo de cambio en el sector industrial, P_A el precio internacional en el sector agropecuario e industrial respectivamente y P_A^L los precios locales del sector agropecuario e industrial respectivamente.

Entonces si E , como E está definido en base al sector más productivo, en este caso el agropecuario (A), tenemos que la paridad con los precios internacionales es la siguiente:

El precio internacional de los productos agropecuarios es igual al precio local de ellos expresado en moneda extranjera.

El precio internacional de los productos industriales es menor al precio local de ellos expresado en moneda extranjera.

Aplicar esta política cambiaría implica lograr un equilibrio de precios para el sector A, pero mayores precios para el sector I por lo cual este último no podrá dinamizar sus exportaciones.

Siguiendo con la política de tipo de cambio único, si tomamos como referente al sector menos productivo para establecer la paridad cambiaria tenemos:

El precio internacional de los productos industriales es igual al precio local de ellos expresado en moneda extranjera.

Lo cual permitiría lograr un equilibrio externo para el sector menos productivo, permitiendo la exportación de sus productos, debido a que su precio no excede el precio internacional.

Sin embargo, determinaría que:

El precio internacional de los productos agropecuarios es mayor al precio local de ellos expresado en moneda extranjera.

De esta forma, nuestro sector más productivo tendría un mayor beneficio que en el caso anterior, porque el precio sería menor que el internacional.

Entonces si bien aplicar E_I permite que el sector industrial pueda competir externamente, localmente incentivaría mayor inversión en el sector agropecuario, reduciendo la actividad local en la industria, perjudicando la capacidad exportable y los posibles aumentos de productividad.

En términos gráficos, si P_i es decreciente en el tiempo por mejoras en la productividad resultantes de la mayor producción y exportación y P_i^* es constante entonces el ratio $E_i = P_i^*/P_i$ es creciente por lo cual la curva de E_i tiene pendiente positiva. Con este único tipo de cambio tenemos que la curva $E_a = P_a^*/P_a$, es mayor, igual que el caso anterior cuando fijamos el tipo de cambio en base a A. Entonces con tipo de cambio único en ambos casos el beneficio al exportar favorece al sector más productivo al mejorar su tasa de ganancia.

Si bien aplicar permite que I pueda competir externamente, incentiva mayor inversión en A porque se obtiene un tipo de cambio mayor al exportar.

En síntesis, si $E = E_A$, el sector A iguala sus precios con los precios internacionales y puede competir cómodamente en el mercado internacional, sin embargo I enfrenta costos mayores que los internacionales y queda afuera del mercado. Si $E = E_I$, el sector I puede competir en iguales condiciones en el mercado internacional, pero la tasa de ganancia del sector A es mayor que en el caso anterior debido a que un tipo de cambio mayor implica precios menores que los internacionales, desincentivando internamente la inversión en I. La consecuencia de no invertir en I es estrictamente que los aumentos de productividad en el sector no se producen, por lo cual la devaluación para otorgarle competitividad debe ser mayor en el tiempo.

Distintamente, un sistema de tipos de cambio múltiples implica fijar una paridad mayor, aunque sea de forma implícita, para el sector menos productivo, es decir:

, lo que permite lograr la paridad internacional en ambos sectores

En términos gráficos, en un sistema de tipos de cambio múltiples tenemos que la curva P_i^*/P_i , es igual a, P_a^*/P_a descontados los derechos de exportación, lo cual en teoría permitiría un crecimiento equilibrado en ambos sectores al igualar las tasas de ganancia, permitiendo reducir la brecha de productividad entre sectores.

La consecuencia de igualar las tasas de ganancia de los sectores es que hay mayor incentivo a la expansión en el sector I, lo que permite incrementos de productividad, por lo cual la devaluación para otorgarle competitividad al sector puede reducirse en el tiempo.

3.2. Promoción de las exportaciones tradicionales.

El planteo de promocionar las exportaciones tradicionales es válido para evitar la restricción externa en el corto y mediano plazo, mientras se logra la expansión de las exportaciones industriales. En este caso, en el cual el sector que tradicionalmente tiene vínculos comerciales en el exterior es el primario o agropecuario, es importante determinar las características que lo distinguen del sector industrial respecto a la evolución de sus costos. En términos clásicos, el sector agropecuario sobrelleva costos marginales crecientes a medida que aumenta la producción, se eleva el costo de cada unidad adicional producida, característica que por sí misma anula la política horizontal devaluatoria. Esto quiere decir, que si el costo de la segunda unidad es mayor al costo de la primera, siendo las dos idénticas no es posible aplicar una política de cambio diferenciado por la caída en la productividad de la segunda porque estas son indiferenciables. Asimismo, aplicar una devaluación en forma general incrementa los precios de todo el sector, por lo cual si bien aumenta los incentivos marginales para el flujo potencial de producción, también incrementa el valor del stock de producción, el cual ha tenido un nivel menor de costos.

Como afirma Diamand (1973; 237) "la historia de las crisis argentinas de las dos últimas décadas es la historia de las tentativas frustradas de estimular la producción agropecuaria compensando los mayores costos con aumentos de precios agropecuarios por medio de grandes devaluaciones. Es también la historia de los agudos conflictos resultantes en cuanto a la distribución del ingreso".

Al respecto se daría la combinación de dos efectos debido a la elevación del tipo de cambio; un efecto deseable que es el mencionado mayor estímulo a la producción adicional, lo que por sí mismo no asegura que esto suceda. Y un efecto no deseable de una transferencia de ingresos en forma gratuita por el volumen de producción anterior.

El efecto deseable podría lograrse a través del establecimiento de subsidios o incentivos que compensen ese aumento marginal de costos por unidad producida, lo que permitiría suavizar la curva de costos en el sector tradicional incentivando su producción sin generar, una redistribución de ingresos regresiva a través de la política devaluatoria.

3.3. La política de importaciones.

Respecto a la política de sustitución de importaciones se trata de colaborar en alcanzar el objetivo prioritario que es la disminución de la brecha en el sector externo, objetivo que está aún por

encima de la eficiencia en la asignación de recursos. Es decir que, si bien la política sustitutiva implica una asignación ineficiente de recursos, no sería posible en países con EPD lograr un equilibrio externo y una eficiente asignación de recursos en forma concomitante. En casos como estos se debería definir un desequilibrio productivo tolerable dentro del cual se intentara lograr la mejor distribución de recursos, dentro de la restricción establecida, aceptando la baja productividad relativa del sector industrial como una característica transitoria y por lo tanto modificable. Es conveniente, pagar un mayor costo por unidad sustituida que aumentar las probabilidades de recaer en una crisis de balanza de pagos por nivel de importaciones crecientes. Sin desconocer los efectos acumulativos de la sustitución sobre los precios, se trata de establecer una política de equilibrio, en la cual un costo límite diferenciara la sustitución eficiente de la ineficiente. Al respecto, “el costo limite coincidiría con el menor costo necesario para que el ritmo de sustitución alcance a mantener equilibrado el sector externo con pleno empleo (Diamand; 1973; 236)”.

4. Antecedentes históricos que contribuyen a conformar una EPD.

4.1. Génesis y declinación del modelo agro-exportador.

La Estructura Productiva de un país es el resultado de un proceso histórico en el cual la aplicación de un modelo de desarrollo, acentúa o atenúa el desequilibrio entre las productividades relativas de los sectores. El proceso de industrialización en Argentina se encuadró dentro de un capitalismo periférico establecido sobre las ventajas comparativas del sector agrícola ganadero pampeano. En este sentido las prácticas comerciales respondieron a un pragmatismo de la clase ganadera que, en base a una posición dominante en la región bonaerense promovía prácticas de producción, distribución y consumo que beneficiaran sus propios intereses.

En realidad la economía de Buenos Aires, desde el periodo colonial, se vio favorecida por la óptima ubicación geográfica respecto de los mercados ultramarinos, en contra posición a lo que sucedía con las provincias del interior, quienes con la revolución habían sufrido la des-articulación de los circuitos comerciales perdiendo el comercio con el Alto Perú.

Así, la apertura librecambista emergente de la revolución de mayo facilitó a los ganaderos bonaerenses óptimas posibilidades de acumulación, dado el aumento relativo de la demanda británica del cuero y del tasajo producido en los saladeros, para el establecimiento de los mercados esclavistas del Brasil y el Caribe.

Asimismo, los bonaerenses defendían el libre comercio porque de esta forma se beneficiaban de menores precios, tanto de productos provenientes del exterior como del interior del país, a través del proceso competitivo que el libre comercio imponía. Como consumidores de la producción del interior no querían cerrar las puertas a las importaciones porque, desde su punto de vista, de ese modo fortificaba a las provincias en el mercado de Buenos Aires. Todo esto teniendo en cuenta que Buenos Aires se beneficiaba de la renta obtenida por los derechos de aduana que

monopolizaba, y que la salida al mar permitía costos de exportación relativamente menores y por lo tanto su comercio externo era más dinámico.

Los federalistas bonaerenses caracterizaban la política comercial de Buenos Aires como conciliadora de los intereses económicos de la provincia con los fiscales. Según ellos el comercio exterior suministraba la mayor parte de los ingresos provinciales y a su vez generaba prosperidad en el país, porque si se suprimían los artículos extranjeros de los mercados internos no habría incentivos para mejorar los métodos de producción. En este último punto la justificación era la siguiente, si la industria prosperaba sin proteccionismo, los impuestos altos eran injustos tanto para el productor como para el consumidor, y si la industria no prosperaba, los altos impuestos restringirían el consumo generando conflictos entre provincias ya que cada una de ellas trataría de defender sus industrias contra la competencia de las demás (Miron Burgin: 1987; 56).

Respecto a las provincias del interior la concepción era la contraria, una libre entrada de productos extranjeros les haría perder mercados locales destruyendo sus industrias y no permitiendo generar otras nuevas, debido a que su estructura de costos les impedía competir equitativamente. Como se mencionó anteriormente, las provincias ya se habían perjudicado al suspenderse el intercambio con Perú, y no tenían alternativas de mercado donde volcar sus productos. Si bien las provincias colaboraban con el volumen de producto nacional, no tenían participación en la renta aduanera por lo cual tampoco se veían estimuladas para apoyar el libre comercio.

En síntesis, si bien en un principio la instauración liberal se debió a los intereses ganaderos bonaerenses, en detrimento de las provincias, la integración asimétrica en la división internacional del trabajo sumada a la estructura de dominación local permitió la consolidación de un modelo de país con un Estado oligárquico y liberal, apoyado en un esquema económico y social de carácter agro-exportador. Ello permitió la perpetuación de los terratenientes en el poder apoyando la idea de un capitalismo basado en el libre comercio, posicionando a la Argentina como importador de manufacturas, y proveedor de productos agrícola-ganaderos hacia Europa, con Inglaterra como principal destino, que luego de romper vínculos comerciales con Estados Unidos buscó nuevos abastecedores de materias primas.

Para su pleno funcionamiento fue necesario sustentarlo en el desarrollo de las fuerzas productivas; políticas de inmigración masiva buscaron solucionar la falta de mano de obra, los capitales fluyeron desde el exterior para invertirse en la infraestructura necesaria, y la extensión de las fronteras territoriales se logró a través de la denominada "conquista del desierto" a cargo del General Roca, completando de esta forma el proceso de concentración de la tierra iniciado en la época colonial y profundizado con la ley de enfiteusis en la gestión de Rivadavia. A partir de este momento la convergencia de estos factores productivos sumados a la situación internacional mencionada, permitió el pleno funcionamiento del esquema agro exportador.

En su desarrollo, no exento de discontinuidades, el modelo agro exportador transitó por distintas etapas. Desde su consolidación en 1880, hasta la crisis de 1890 ocurrió el primer proceso de expansión. El estancamiento, producto de la crisis y su pronta recuperación, abarcó los años que van de 1890 a 1902. El mayor periodo de auge, se produjo 1903-1913, luego soportaría los

problemas originados por la primera guerra mundial entre 1914 y 1918. Por último un nuevo despegue y la declinación definitiva con la crisis mundial que abarcó de 1919-1930 (Rapoport, M. 2010 b):51).

Previo a este ciclo, la crisis de 1873 ya había advertido la existencia de una estructura endeble sobre la cual estaba apoyada la expansión económica del país; por su dependencia hacia los ciclos económicos de Inglaterra, su falta de proyección industrial interna que permitiera diversificar exportaciones para sortear coyunturas internacionales particulares, y por la insuficiencia de un mercado interno que facilitara la continuidad del ciclo productivo fronteras adentro en momentos de depresión mundial. Internamente, las causas de la crisis provienen de la década anterior. La creación de la oficina de cambio, con la cual la Argentina ingreso en el régimen de convertibilidad se remonta a 1867. A partir de este momento y hasta el año 1873 las reservas en oro se incrementaron fuertemente debido a la afluencia de capital externo en la forma de empréstitos, esto sirvió para la expansión del crédito bancario lo cual sumado a la obra pública ejecutada ayudo a dinamizar la actividad económica.

Durante este periodo de relativa expansión económica, el saldo comercial fue desfavorable y se compensó con el ingreso de capitales extranjeros. La retracción del flujo de capitales, producto de la crisis iniciada en el exterior, complico la posibilidad de hacer frente a los intereses de la deuda. Para afrontar su pago, hubo que recurrir a las reservas, las cuales disminuyeron fuertemente y obligaron al gobierno a tomar medidas restrictivas para con la población. El aumento de las exportaciones para compensar la brecha externa no fue posible, debido a que las inversiones efectuadas para estructurar el funcionamiento del modelo agro-exportador aún no habían madurado, el nivel de importaciones disminuyó al tiempo que los intereses de la deuda se siguieron pagando y el flujo de capitales se interrumpió. En este punto es importante reflexionar sobre la situación de la estructura económica producto de la instauración liberal mencionada en el apartado anterior. La crisis no es producto de una situación excepcional, sino, sin caer en determinismos, de la fragilidad de un desarrollo económico que responde a los intereses particulares de los terratenientes. Esto quedó demostrado en la artificial expansión del periodo anterior basado sobre todo en el financiamiento externo. El crecimiento de la demanda interna y de las importaciones se debió en gran medida a esta circunstancia. Esta crisis tiene sin embargo, un aspecto positivo como fue el surgimiento de una conciencia proteccionista (Rapoport 1998:10), instalada centralmente en las discusiones sobre la ley de aduanas y en la necesidad de proteger la producción nacional. En ese entonces se produce un debate parlamentario en el cual figuras como Carlos Pellegrini, Miguel Cané, Vicente López y Dardo Rocha enfatizaron sobre la necesidad de proteger la industria nacional de la competencia de productos extranjeros. Al respecto se afirmaba que el librecambio solo podía ser utilizado por países que ya habían consolidado una industria y por lo cual no estaban expuestos a la competencia con países más productivos. También se esbozaban conceptos sobre la necesidad de crear valor a partir de la materia prima por los efectos que esto tenía sobre la formación de riqueza. Exponiendo la disputa ideológica entre librecambismo y proteccionismo “se puso en discusión el modelo de país que se quería: o una mayor integración a los mercados mundiales sobre la base del desarrollo exclusivo de la economía

agroexportadora, o una estructura productiva más equilibrada donde, junto al sector agropecuario, pudiera existir una industria nacional, que hiciera posible la aceleración del crecimiento económico y minimizara la vulnerabilidad externa” (Rapoport, M; 2010 b; 46).

El caso de la crisis de 1890 demostró los intereses que subyacieron en la implementación del modelo, su pragmatismo, y la ausencia de una visión estratégica para independizar económicamente un país. Esto si consideramos que el desarrollo de la producción manufacturera propia, a juicio de sectores de la clase terrateniente, podía provocar la represalia comercial de compradores de productos primarios. Nuevamente se manifestaron problemas estructurales derivados de la dependencia del modelo hacia el exterior. Sin embargo esta situación no determinó un cambio de rumbo ni un debate sobre la necesidad de proteger e incentivar las producciones locales, como sucedió en la pos-crisis de 1873, sino que se insistió con el esquema agro-exportador. Las consecuencias se notaran definitivamente en el marco de la Gran Depresión, ocurrida en 1929, periodo en el cual se hace necesario implementar una estrategia de industrialización por sustitución de importaciones, debido al cierre de los mercados externos. Esta industrialización sobre la cual se asienta la política económica del peronismo es pensada por la clase dirigente con el único objetivo de sortear la coyuntura internacional, para luego volver al esquema agro-exportador. Como menciona Rapoport (2010 b; 114), “el modelo de industrialización por sustitución de importaciones, que sustituyó al agro-exportador, nació prohijado por la élite oligárquica que retorno al poder en 1930, frente al derrumbe de la economía mundial y la necesidad de salvaguardar sus propios intereses”.

4.2. La industrialización forzada como consecuencia de la crisis de 1929.

Esta estructura productiva orientada básicamente a la exportación primaria, y su vulnerabilidad frente a los ciclos económicos, explica que el periodo que comenzó con la Gran Depresión esté marcado por un mayor intervencionismo estatal. El problema crítico que las autoridades tuvieron que enfrentar durante este periodo, fue adaptar la economía a la severa contracción del volumen de las exportaciones e importaciones (Eshag, E y Thorp, R; 1969; 65). La contracción del comercio mundial perjudicó la relación de cambio entre las exportaciones e importaciones; este efecto combinado con el límite alcanzado por la frontera agropecuaria pampeana, contribuyeron a la disminución del valor de las exportaciones, y a partir de esto a la imposibilidad de garantizar las importaciones necesarias que alimenten el proceso productivo interno.

Como sostiene Ferrer (2004; 183), “la caída del volumen físico de las exportaciones se vio agravada por el empeoramiento de la relación de intercambio entre los productos primarios y los industriales. En América latina el poder de compra de las exportaciones cayó en casi un 50% entre 1928-1929 y 1932, como consecuencia del efecto combinado de la caída del volumen físico de las exportaciones y del empeoramiento de las relaciones de precios”. Esta situación fue determinante para aplicar una política deliberada de sustitución de importaciones que ahorre divisas.

Estas modificaciones llevan a absorber una mayor porción de los recursos productivos favoreciendo el mercado de trabajo local a su vez alimentado por las migraciones internas del campo a la zona urbana, el aumento de las inversiones y la mejora del salario permitió expandir el

mercado interno y el sostenimiento de un proceso de expansión económica que se retroalimentó localmente a través del círculo virtuoso de la producción, la distribución y el consumo, desacoplándose de esta forma de los factores críticos externos. Entre 1930 y 1946 el número de obreros ocupados en la industria pasa a ser de 382.500 a 938.387, a la vez que el número de establecimientos industriales aumenta de 29.968 a 86.440 en el mismo periodo, asimismo el valor del volumen físico de producción se incrementa de 2.773 millones de dólares en 1935 a 5.865 en 1947.

Tabla 4.1: Variación de establecimientos y obreros ocupados en la industria y del valor de la producción industrial en millones de dólares.

Fuente: Colman, Oscar (1975).

En consecuencia, la industria adecuó su capacidad instalada a través de la incorporación de tecnología y absorción de fuerza de trabajo, lo que permitió incrementar su producción. Esta incorporación masiva de trabajadores permitió que la industria amplíe su propio mercado de consumo.

La recuperación económica comenzó a partir de 1933, destacándose como rubros más dinámicos los relacionados a bienes de consumo finales trabajo intensivo, la rama textil que a la vez que satisfacía la demanda interna de consumo, absorbía la materia prima proveniente de productores de lana y algodón, y la metalurgia liviana.

Tabla 4.2: Participación y evolución por rama de la industria.

Fuente: elaboración propia en base a dato de Colman (1975).

Si bien existieron incrementos nominales del producto entre los periodos mencionados, la inversión bruta fija descendió un 16 %, asimismo la insuficiencia de divisas generó una fuerte contracción de las importaciones totales del orden del 30 %, repercutiendo principalmente en la adquisición de maquinarias y equipos. Esta disminución en la inversión y en las importaciones fue fundamental para sostener la brecha de productividad histórica entre el sector primario y el industrial. En síntesis, la industrialización por sustitución de importaciones durante la década de 1930 estuvo apoyada en la explotación intensiva de la mano de obra; factor fundamental para desarrollar el mercado interno de consumo, y en la escasa inversión en capital fijo; la que sería una limitación importante para superar la EPD durante el peronismo.

5. La política económica del primer gobierno peronista.

La gestión del primer gobierno peronista se inició con una fuerte carencia de capital, como consecuencia de la fuerte contracción del equipamiento durante la década de 1930 y la segunda guerra mundial.

En el periodo 1946-1948 se aplicó una política fuertemente expansiva, se redujo la presión impositiva y el gasto público se incrementó de un 16 % a un 29 % del producto bruto interno. Los salarios y los beneficios sociales fueron radicalmente aumentados. Esto permitió acelerar la tasa de crecimiento y mantener el pleno empleo de los recursos productivos. No obstante, la política se volverá contractiva a partir del año 1949.

Gráfico 5.1: Participación y evolución del gasto público respecto al P.B.I.

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía de la República Argentina.

Respecto a la distribución del gasto público se puede destacar el aumento de la inversión, que se llevó de un 4, 6% al 13% durante el periodo mencionado. La inversión se canalizó básicamente en los sectores de la producción, transportes, obras sanitarias, sanidad y defensa.

Asimismo el incremento del empleo público contribuyó a que el gasto corriente aumente del 14, 9 al 16, 5 % en el periodo mencionado. Rapoport (2010 a; 343), destaca el incremento del empleo público, el cual paso de 324.400 agentes en 1939 a 683.000 en 1949. Pero advierte que este incremento de personal fue acompañado de una reducción de las remuneraciones salariales. Desde el punto de vista de Treber la explicación se debió a “la incorporación de personal de baja calificación, de poco índice de productividad y con grandes problemas en cuanto a la funcionalidad del sector gubernamental” (Rapoport M; 2010 a; 343).

También se implementaron, políticas de fomento al consumo a través del aumento de salarios, con la intención de generar un mercado interno que pudiera compensar la baja en la demanda internacional en periodos de pos-guerra y políticas favorables a la industrialización y en detrimento del sector agropecuario.

Los salarios industriales crecieron nominalmente durante todo el periodo a un ritmo interanual promedio del 22 %. En términos reales, estos aumentaron fuertemente hasta el año 1949, un 72 % respecto al año anterior, y un 45 % de promedio acumulado respecto del año 1946. A partir de 1950 el salario real comienza a decaer como consecuencia del fuerte incremento en el costo de vida.

Gráfico 5.2: Variación de salarios nominales y reales.

Fuente. Elaboración propia en base a datos de Rapoport (2010).

La política monetaria aplicada en el periodo fue fundamental para sostener la política económica expansionista, la oferta de dinero se incrementó el 250%. Asimismo, las tasas de interés reales pagadas sobre los depósitos fueron negativas durante todo el periodo de gobierno, y la depreciación cambiaria se incrementó de un 0,3% en 1945 a un 54,1 % en 1948.

En este contexto, la nacionalización del Banco Central, efectuado en marzo de 1946, previo a la asunción de Perón, se volvió significativa para los nuevos lineamientos de la política económica del país. La nacionalización fue producto de la sustitución del directorio mixto de la entidad por otro de carácter enteramente nacional encabezado por Miguel Miranda (Rapoport; 2010 a; 345).

Como menciona, Olarra Jiménez (1976; 101) “El sistema monetario y bancario va a sufrir transformaciones acordes con el pensamiento oficial, que promueve aumentos masivos de salarios nominales”. A partir de la reforma, el Estado Nacional obtiene el monopolio directo de la creación de todo el dinero, no únicamente de los billetes. A partir de aquí, los bancos comerciales pasaran a poder prestar únicamente los fondos que el Estado pone a su disposición. Por otro lado el volumen del dinero deja de tener una relación directa con el nivel de depósitos que el público decide tener, por lo cual la oferta monetaria pasa a ser fijada exógenamente por el Banco Central.

Asimismo, establece el “Sistema del Banco Central”, dentro del cual funcionarían coordinadamente los bancos comerciales, la caja de ahorro postal y el IAPI, bajo la dirección del Banco Central, el cual fijaba las normas generales para el funcionamiento del sistema de manera que permitiera una expansión ordenada de la economía. A través del decreto 11554 se establecen una serie de disposiciones tendientes a la canalización del crédito a través de bancos especializados, entre ellos “el Banco de Crédito Industrial, hacia la industria y la minería; el Banco de la Nación Argentina, hacia actividades agrarias y comerciales, y el Banco Hipotecario Nacional, cuyo objetivo era impulsar la construcción de viviendas”. Lo anterior, significó reconocer al proceso expansivo del sector industrial, como promotor imprescindible de una mejora en la calidad de vida de las masas populares, empleando productivamente la mano de obra nacional.

6. Desequilibrios estructurales y restricción externa.

En el discurso del 4 de junio de 1946 , con motivo de su juramento como Presidente de la Nación, Perón explicita la preeminencia que tendrá el Estado en el manejo de la política económica. En este sentido aclara que “será proseguida la ruta del mejoramiento social” y que esto no implica limitar “la libre iniciativa individual y la libre actuación del capital privado, siempre que la primera respete la libertad de los demás y el capital no pretenda erigirse en instrumento de dominación económica”. Asimismo, destaca deficiencias en la estructura económica cuando advierte que “el flanco más vulnerable de nuestro país es su dependencia del exterior en orden a ciertos aprovisionamientos industriales”, haciendo clara alusión a la imposibilidad de llevar adelante un proceso de industrialización dinámico con la restricción de divisas existente, y por lo tanto efectuando un reconocimiento implícito a la EPD.

El tipo de industrialización que propone Perón es de agregación de valor a los recursos naturales. “Su aprovechamiento requiere estimular la producción. De ahí que haya propalado la industrialización del país”. También advierte sobre el peligro de profundizar desequilibrios estructurales al mencionar que “no debe darse un sentido exagerado a este propósito”, y que, “para lograr una industrialización adecuada, se determinarán las actividades que requieren el apoyo del Estado por la vital importancia que tienen para el país o para contribuir al intercambio mundial con productos elaborados o semielaborados cuidando de aprovechar todas las posibilidades que permite nuestro pródigo suelo”.

En relación al sector primario, afirma que “la consolidación de las actividades básicas –agricultura, ganadería– irá acompañada de la industrialización conveniente”.

En síntesis, lo que Perón propone en su discurso de asunción es un sistema de acumulación capitalista, en el cual el Estado será el gran regulador, participando y estimulando las actividades que crea conveniente. En este sentido queda claro que promueve una primacía de la industria

sobre la actividad agropecuaria que fue la protagonista hasta la crisis del 30. Esta determinación requiere establecer reformas que otorguen el marco adecuado para llevar adelante las políticas económicas y sociales que permitan reducir el conflicto social entre trabajadores y empresarios; mejorar la distribución funcional del ingreso, avanzar en derechos sociales y promover un mercado interno que sea capaz de sostener la tasa de ganancia que se veía amenazada por el contexto externo. Como menciona (Wynia; 1986:69), “la meta era construir una sociedad moderna, de consumo masivo, utilizando la autoridad del Estado para fomentar una rápida industrialización, una economía nacional independiente y la redistribución de la riqueza a las masas trabajadoras”.

La transformación en la estructura productiva se llevaría a cabo a través de un fuerte impulso a la industria local. Si bien este proceso se intensificó en la década anterior, dejó como saldo “una economía descapitalizada, como resultado de la fuerte restricción del equipamiento durante la década de 1930 y la segunda guerra mundial (Ferrer; 2004; 226)”. En teoría, se buscaba una serie de medidas que redujeran los efectos de la restricción externa sobre un crecimiento económico sostenido.

El fuerte aumento de las compras de insumos y materias primas provenientes del exterior a medida que había aumentos marginales del producto, implicaba que la sustitución de importaciones debería ser un componente fundamental para reducir la restricción de divisas. Esta práctica debería llevarse adelante sin desconocer el efecto en el nivel de precios que tendría sustituir con producción local, eslabones de las cadenas de valor que en términos de precios eran menos costosos importarlos.

Asimismo, la continuidad de las exportaciones tradicionales permitiría el ingreso de las divisas necesarias para equilibrar las cuentas externas. En este sentido, el IAPI sería un organismo central en la administración del comercio exterior, captando la renta agraria y efectuando transferencias de recursos al sector industrial.

Como complemento, debería existir una política cambiaria acorde que aplique una discriminación en los niveles de tipo de cambio incentivando las exportaciones de productos más complejos.

A partir de estos aspectos específicos, se intenta contrastar la política económica del peronismo con el planteo de Marcelo Diamand en cuanto al manejo de la política económica frente a una EPD. Como ya mencionamos, el aporte de Diamand establece una línea de pensamiento que tiene como objetivo central estimular las exportaciones del sector industrial, para lo cual establece una serie de instrumentos y actividades que complementan este objetivo central; a saber una política de sustitución de importaciones moderada, debido a sus costos, el establecimiento de tipos de cambio diferenciales que permitan avanzar en la complejidad de la estructura de las exportaciones, y el estímulo a través de subsidios a la actividad tradicional, con el objetivo de que esta no tenga un crecimiento distorsionado y a su vez proporcione divisas necesarias para el crecimiento industrial.

6.1. El IAPI y la EPD: la promoción de las exportaciones tradicionales, la apropiación de su renta, y las transferencias al sector industrial.

A través de diversos mecanismos, la política económica peronista tuvo como objetivo direccionar una parte sustancial de los ingresos obtenidos por los altos precios de los productos primarios exportables, como un conjunto de subsidios a la burguesía industrial.

Con ese propósito el Instituto Argentino de Promoción del Intercambio (IAPI) concentró las operaciones del comercio exterior. Este organismo fue creado en el año 1946, luego de que el Banco Central absorbiera las funciones de todas las operaciones de cambio. Ello implicó desmantelar la “Corporación para la Promoción del Intercambio”, entidad privada que se había creado en 1933, justamente con el objetivo de regular los precios de intercambio a través de la compra de divisas que provenían de las exportaciones, excepto las del área de la libra esterlina. El IAPI, conceptualmente absorbió las funciones de la Junta Reguladora de Granos, otro organismo creado en 1933, respecto a la compra de granos y su posterior comercialización en el mercado externo. Adicionalmente, el IAPI tuvo otras funciones que fueron importantes para promover la industria local a través de la transferencia de recursos provenientes del sector externo al proceso de industrialización.

En principio, como ya comentamos se compraba la producción interna y se la exportaba completamente, a excepción del trigo del que se reservaba un cupo para su procesamiento local. La mayor escala de comercialización permitía colocar los productos en el mercado externo a mejores precios de los que podría conseguir cada exportador en forma individual. En palabras de Rougier (2012; 54), “el IAPI tenía el derecho exclusivo de manejar la casi totalidad de las exportaciones e importaciones del país. De este modo el gobierno compraba a un precio fijo a los productores y revendía a los precios internacionales que en ese contexto de la posguerra, (...), se encontraban excepcionalmente altos”. En términos generales, su funcionamiento consistía en que el organismo monopolizaba la compra de la producción interna y se ocupaba de comercializarla en los mercados externos. De esta forma se garantizaba a los exportadores una mejor negociación al momento de colocar la oferta exportable, a la vez que absorbía los riesgos respecto a pagos diferidos y a fluctuaciones de precios.

Asimismo, la firma de tratados bilaterales con otros países permitió aceitar el mecanismo comercial, obteniendo como contrapartida de las exportaciones, bienes de capital necesarios para la expansión de la industria local. Para complementar, intervenía en la importación y distribución de productos imprescindibles, y financiaba a otros países para que pudieran importar la producción argentina. Como se observa en la tabla 6.1, el financiamiento era extensivo al sector público y al sector privado, también ciertas actividades consideradas prioritarias por el IAPI recibieron créditos para su promoción y fomento, en ciertos casos sin obligación de devolución.

Tabla 6.1: Desembolso por sector: en miles de m\$ñ y cómo % del total. Periodo 1946-1956.

Sector público. Sector privado. Créditos a otros países. Total general

8.309.187,10 8.895.605,80 981.000,00 18.185.792,90

46% 49% 5% 100%

Fuente: Elaboración propia en base a Novick, S (2004).

El análisis desagregado de los destinos concretos de los fondos del IAPI, nos permite observar que el 88 % de los gastos del sector público fue destinado a gastos de capital y únicamente el 12 % financió gasto corriente. Dentro de los primeros pueden enumerarse las importaciones efectuadas directamente por el IAPI y las inversiones en nuevos bienes de capital efectuadas por los gobiernos provinciales. Esto permite ver la importancia del papel del IAPI en la administración de divisas para obtener las importaciones indispensables para mantener el crecimiento de la actividad económica y el proceso de desarrollo, y contribuir, de esta forma a superar la EPD. Es importante destacar que la promoción del sector industrial no implicó descuidar el desarrollo del sector agropecuario: de los subsidios otorgados al sector privado, el 57 % se destinó a fomentar la producción agrícola, esto significó un importe de más de 5 millones de pesos moneda nacional, el 42 % fue destinado a la producción ganadera y el 1 % al sector minero.

Por otro lado, el IAPI cumplió una función subsidiaria de ciertos productos de consumo masivo que permitió mantener el salario real alto para no deprimir el mercado interno. Respecto a los salarios, la operatoria del organismo, implicaba que el gobierno al quedarse con una parte del alto margen de ganancia por la venta en el exterior establecía un mecanismo equivalente a los derechos de exportación, con el objetivo de evitar que los altos precios internacionales se transmitieran a los precios en el mercado interno de los alimentos. Como expresa Rougier (2012; 55), “el IAPI tendría un importante papel en el mecanismo de transferencia de ingresos hacia las actividades urbanas a través del control de precios de los productos agropecuarios incrementado el poder de compra de los salarios y suministrando a precios convenientes las importaciones del sector industrial”.

6.1.1. Efectos adversos sobre la actividad del IAPI.

En este contexto surge desde la órbita de la política internacional de Estados Unidos un Programa de asistencia para la recuperación de la Europa de pos guerra, principalmente para ayudar a Alemania. El plan se denominó “Programa de Recuperación Económica Europea”, y se lo conoció

como el Plan Marshall, debido a que su diseño e implementación estuvo a cargo de por parte del secretario de Estado de la Presidencia de Truman, George Marshall.

En principio, el Plan Marshall suponía que la Argentina participaría del mismo, y se esperaba que a través de los dólares recibidos por la exportación primaria hacia Europa, pudiera solventar el pago de las importaciones provenientes de Estados Unidos que le permitirían continuar la expansión del aparato industrial. Para entonces, estas importaciones estaban imposibilitadas debido a que el país no podía utilizar sus reservas internacionales porque estaban denominadas en libras, las cuales habían sido declaradas inconvertibles por el gobierno británico en 1947. Ello significaba un obstáculo para superar la EPD.

“Uno de los propósitos centrales de ese plan de reconstrucción económica de Europa en la posguerra, era ampliar la demanda para las exportaciones de Estados Unidos y, en sus inicios, se preveía que la producción norteamericana, particularmente la agraria, no sería suficiente y debería ser completada con la de otras fuentes”.(Rapoport, Spiguel; 2009;5). La decisión de Estados Unidos de volcar al mercado europeo sus excedentes de granos a precios irrisorios implicó la exclusión de Argentina y de otros países latinoamericanos del Plan Marshall.

“El plan fue útil (...) para la dinámica del comercio con los Estados Unidos, ya que los créditos (...) se abrían para que los países que los recibían adquirieran bienes y servicios en los Estados Unidos” (Nigra, F; 2007; 220). Como consecuencia, el volumen exportado de trigo se redujo un 23 % entre los años 1948 a 1950. Entre 1946 y 1948, previo a la implementación del Plan Marshall las exportaciones de trigo se habían incrementado un 65 %.

Si bien la monopolización de los mercados por parte de Estados Unidos en el contexto del Plan Marshall generó problemas de demanda para los productos exportables argentinos, la dificultad para incrementar su oferta también fue influyente en el desarrollo del sector. Al respecto, Rapoport (2010; 362) menciona que la falta de tecnificación y el poco uso de agroquímicos no permitieron aumentar la superficie cultivada, que ya venía estancada desde la década de 1930 y los años de la segunda guerra mundial. En este sentido, el aporte del IAPI para fomentar la producción agrícola que se mencionó anteriormente, no permitió superar la condición que distingue al sector agropecuario del sector industrial. Si bien el primero tiene una productividad relativa mayor, al hacer extensiva su actividad los costos marginales son crecientes, es decir que es más costoso producir una cantidad adicional de un producto idéntico al anterior. Para aumentar la superficie cultivada manteniendo una estructura de costos marginales constantes los aportes financieros del IAPI deberían haber alcanzado para subsidiar el proceso de tecnificación en el sector agrícola. Asimismo, la política de transferencias de recursos desde el sector agrícola al sector industrial, el congelamiento de los arrendamientos y las mejoras efectuadas en la vida de los trabajadores rurales por el gobierno peronista desincentivaba a los productores rurales. Por otro lado, el aumento del salario real implicó un aumento en la absorción interna de los productos primarios dejando un menor saldo exportable.

6.2. La evolución del perfil de las importaciones

Perón tuvo plena consciencia de los desequilibrios en la estructura productiva, y que era más importante modificar la composición de las importaciones que reducir su incidencia. En efecto Belini, C (2009; 10) afirma que “los hacedores de la política pública peronista entendían que este impulso hacia la industrialización no significaría un cierre de la economía sino una modificación de la composición de las importaciones. A la vez, sostenían que la diversificación de la estructura industrial atenuaría el impacto local de los ciclos de crecimiento y recesión del mercado internacional”.

El incremento del producto bruto interno entre los años 1946 a 1948 fue de un 18 % y el de las exportaciones de un 38 %. Sin embargo el aumento del 135 % de las importaciones redujo considerablemente el saldo positivo de la Balanza Comercial, y por lo tanto de las reservas internacionales, lo que manifestó el conflicto entre crecimiento y restricción externa. Es decir el coeficiente de importaciones sobre el producto creció de forma abismal, contrariamente a lo que debería haber sucedido para que el proceso de crecimiento no quedara trunco por la falta de divisas. En este momento de pleno auge se profundizó el problema de desequilibrio en la estructura productiva. El perfil de la estructura de importaciones evolucionó hacia el ingreso de bienes más complejos, volviéndose más significativa la importación de maquinarias vinculadas a la industria, la cual aumentó su participación desde un 3, 4 % en 1945 a un 17, 1% en 1948, y el transporte el cual en el año 1945 tuvo una participación menor al 1% para obtener un pico máximo del 15,8% en 1947, para quedarse en 10,48 % en 1948. Hubo otros rubros como combustibles que acompañaron esta tendencia creciente, sin embargo rubros menos complejos disminuyeron su participación. De ninguna manera esto significa que estos rubros dejaron de importarse o disminuyó su volumen, sino que se invirtió más divisas en incorporar productos vinculados al crecimiento de la industria.

Tabla 6.2: Estructura de las importaciones 1945-1948.

Año	Consumo no durable		Consumo durable			Combustible		Productos		Intermedios
	agrícola	Otros productos	Maquinaria Industrial	Transporte y comunicación	Material de construcción	Otros	Maquinaria	Maquinaria		
1945	23,30	8,60	4,50	7,80	47,50	3,50	0,50	3,40	0,80	0,10
1946	12,70	17,90	7,70	10,50	32,20	4,20	1,30	7,20	6,20	0,10
1947	17,20	9,30	5,10	10,20	23,80	4,50	2,40	11,70	15,80	-
1948	12,10	8,90	7,20	10,00	24,50	6,50	3,20	17,10	10,50	-

Fuente: Rapoport (2010)

Es importante mencionar que la restricción de divisas se produce en gran medida por factores externos no contemplados en el modelo económico planteado por Diamand. En este sentido ya vimos la incidencia del Plan Marshall en la caída de las exportaciones tradicionales y la imposibilidad de seguir transfiriendo recursos al sector industrial, a lo que hay que agregar un problema adicional. Las dificultades económicas de la Argentina se profundizaron en 1947, debido a que el 20 de agosto de ese año el Reino Unido, con el apoyo de Estados Unidos, decretó la inconvertibilidad de la libra con el objetivo de hacer frente a la seria dificultad que enfrentaba la balanza de pagos británica. Hasta entonces, Argentina exportaba a Gran Bretaña bienes primarios e importaba manufacturas y bienes de capital desde Estados Unidos que permitían la expansión industrial. Un tratado firmado entre Buenos Aires y Londres en septiembre de 1946 permitía pagar estas importaciones a través de las divisas obtenidas de las transacciones comerciales con Gran Bretaña.

Como explican Rapoport y Spiguel (2009; 14), “fue una decisión determinada por causas esencialmente ajenas a las relaciones con la Argentina, pero que hizo naufragar el intento de mantener el esquema triangular argentino-norteamericano-británico en las relaciones comerciales del país”.

Otra alternativa para garantizar la disponibilidad de divisas, y a la vez complementar la protección a la industria local de la competencia externa fue otorgarle continuidad al control de cambios implementado en la década anterior, más precisamente en 1931.

6.3. La Política Cambiaria

A través de la memoria del Banco Central correspondiente al año 1946, se informa el mantenimiento de los tipos de cambios preferenciales para incentivar la exportación industrial de aquellos artículos a los cuales se justificaba acordar un tratamiento más favorable. En este sentido, el documento oficial hace alusión, entre otras cosas, a las posibilidades de expansión de la industria para ampliar su participación en el abastecimiento de los mercados externos y la importancia numérica de la mano de obra dedicada a producir para la exportación.

Asimismo, en la memoria del año siguiente se manifiesta que con el propósito de mantener el objetivo mencionado se amplió la lista de artículos alcanzados por la política de tipos de cambio diferenciales. Durante el año 1948 el objetivo de favorecer y estimular la exportación de diversos productos, era la continuación de un tipo de cambio comprador preferencial. En la lista se incluía hasta una serie de productos que si bien eran poco complejos contenían una mayor proporción de trabajo incorporado que los productos primarios sin elaborar. De esta manera se estableció de hecho una estructura de comercio exterior favorable a la exportación de productos con mayor valor agregado y la importación de insumos y maquinarias destinadas a la producción de éstos. Entre ellos la memoria del Banco Central del año 1948 menciona tops de lana peinada, carne

equina salada, cápsulas de gelatina, perforadoras de metal, miel, brochas para afeitar, conservas de aves en general y carne equina congelada entre otros. En junio de ese año, se incorporaron a la lista nuevos productos, los cuales se beneficiaron de un tipo de cambio preferencial más favorable que los productos mencionados anteriormente. Entre ellos se encontraban cueros curtidos, calzados, carteras y otros productos de cuero y gluten de trigo; el tipo de cambio preferencial que recibieron fue de m\$ⁿ 500 cada 100 dólares, contra 398 m\$ⁿ que recibían los bienes establecidos anteriormente.

Por otro lado, el objetivo central de la política económica peronista era el aumento de la productividad de los factores intervinientes en el proceso industrial a través de la importación de bienes de capital. Y al requerir éste, grandes dotaciones de divisas, se profundizó la política de control de cambios que se había institucionalizado a partir de 1931 a través de la creación de la “Oficina de control de Cambios”. A partir de 1946 las importaciones se incrementaron en un promedio interanual del 147 %, pasando de u\$s 293 millones en 1945 a u\$s 1593 millones en 1948 impactando negativamente en el saldo comercial y por lo tanto en el nivel de reservas internacionales.

El sistema de control de cambios precedente permitía que las importaciones ingresaran por el mercado oficial, sin necesidad de permisos de cambio en su mayor parte. Este sistema tenía como prioridad regular las exportaciones y la salida de capitales, pero no discriminaba el tipo de bienes que ingresaban al país. La única característica acorde para superar el desequilibrio estructural era que permitía que las exportaciones no tradicionales liquiden a un tipo preferencial más elevado que las exportaciones tradicionales. De esta manera se establecía una estructura cambiaria que beneficiaba en el largo plazo la exportación de bienes con mayor valor agregado, es decir los que pertenecían al complejo industrial.

Con el repunte importador de 1946 y su consecuente efecto negativo en el saldo comercial y las reservas internacionales, el gobierno decidió establecer un control selectivo de las importaciones que funcionaba a través de la disposición de permisos de cambio que se otorgaban luego de hacer un estudio previo. El sentido de la medida tuvo como objetivo modificar la composición de las importaciones, avanzando hacia una estructura que priorice la incorporación de bienes de capital necesarios para reducir desequilibrios en la estructura productiva.

El restablecimiento de las cuotas de importación complementó la medida. A partir de enero de 1947 se dispuso la restauración de los permisos previos de cambio con carácter general para todas las importaciones eliminando el mercado libre para la importación. Su aplicación implicó la suspensión “transitoria” de las importaciones de bienes que competían con bienes producidos localmente. En agosto del mismo año se instituyó la eliminación de los permisos de cambio para todos los bienes, de esta forma se estableció una diferenciación entre los países limítrofes y los que tenían convenios comerciales a los que se les permitía exportar libremente, con otros países que deberían someterse al estudio previo siempre y cuando estas exportaciones fueran consideradas como bienes esenciales para el mercado local.

La tendencia bajista de los términos de intercambio que se manifestó en 1948 obligó a intensificar los controles.

7. A pesar de las medidas se impone la crisis.

Luego de altas tasas de crecimiento entre 1946 y 1948, en 1949 se agota la fase expansiva de la política peronista. Los problemas del sector externo ponen en evidencia los déficits estructurales que se gestaron durante todo el proceso histórico y que a partir de 1930 se profundizaron a través de una política de sustitución de importaciones que no priorizó la acumulación del stock de capital. La disminución de las importaciones significaba la imposibilidad de complementar el proceso de producción local de bienes que tendía al estancamiento por la utilización al máximo de la capacidad instalada. La dependencia hacia el ciclo económico internacional de la economía argentina seguía siendo en ese momento un condicionante parcial, si bien se había comenzado a sustituir importaciones de una cantidad de bienes finales, no sucedió lo mismo con las importaciones de algunos bienes intermedios y maquinarias necesarios para la industrialización.

La crisis local de balanza de pagos puso en evidencia esta situación, resultado de la exclusión de la Argentina del Plan Marshall, y la consecuente disminución del volumen exportado de las materias primas a los países europeos, sumado a la desvalorización posterior de los términos de intercambio en el frente externo. Si bien, en mayor proporción la actividad económica se sustentaba en el consumo del mercado interno, la demanda externa era sustancial para llevar adelante el cambio estructural sectorial, porque facilitaría la transferencia cruzada de divisas del sector agro-exportador al industrial, haciendo posible la importación de los insumos directos necesarios para la producción local, tales como el combustible y las maquinarias. Asimismo permitía sostener los incrementos salariales sin afectar la tasa de ganancia del empresariado local. La falta de divisas afectó de manera directa la distribución funcional del ingreso, desencadenando una puja distributiva debido a que los incrementos salariales comenzaron a afectar la tasa de ganancia. Respecto de los insumos importados, el aumento de estos fue trasladado a los precios industriales lo que cooperó a la formación de una espiral inflacionaria. Esto produjo una severa distorsión de precios relativos, especialmente en lo referente al tipo de cambio, a las tarifas de los servicios públicos y a los precios agropecuarios. Asimismo, internamente existía un alto déficit

público, originado en el ambicioso programa de obras públicas, y una gran cantidad de empleos públicos creados por la nacionalización y creación de nuevas empresas estatales. Además, en el sector agrícola, entre 1951 y 1952 se produjo una intensa sequía que deterioró el volumen de producción rural.

En síntesis, las dificultades en el frente externo, el proceso inflacionario producto de la puja distributiva, de la traslación de los precios de los insumos importados a precios industriales y el fin del auge bursátil en el año 1949 manifestaron el agotamiento de esta fase de crecimiento de la economía argentina.

7.1. Medidas previas a 1952 y su impacto sobre la EPD.

Si bien el ajuste se inició en 1952, previamente a fines de 1948, el gobierno comenzó a tomar medidas de reducción del circulante, reducción de gastos de capital y subsidios a empresas estatales con el objetivo de disminuir el déficit público.

Estas medidas impactaron negativamente en variables económicas que eran centrales para continuar el proceso de conversión de la estructura productiva. Las exportaciones se redujeron por lo cual no se pudo sostener la política de apropiación de la renta agraria y su posterior transferencia al complejo industrial. Esto también impactó negativamente en el nivel de importaciones y en el stock de reservas internacionales.

Asimismo, la disminución del consumo afectó directamente a la industria local, la cual debido a su falta de competitividad externa estaba volcada a abastecer el mercado interno. La caída en la tasa de inversión no permitió obtener nuevos aumentos de productividad en la industria. El resultado fue una brusca reducción del PBI entre el año 1949-1952, con una fuerte disminución en el último año.

TABLA 7.1: Evolución del P.B.I, consumo e inversión. Balanza Comercial y reservas internacionales (1948-1952).

Año	PBI-En millones de pesos de 1950		En millones de dólares			
	PBI	Variación Interanual	Consumo	Inversión	Exportaciones	
	Importaciones	Saldo Comercial	Reservas Internacionales			
1948	58.679,00	5,54	44.505,00	17.464,00	1.626,80	
	1.590,40	36,40	673,60			
1949	57.888,00	-1,35	4.466,00	14.667,00	933,80	1.072,60
	-138,80	523,90				

1950	58.599,00	1,23	45.466,00	14.735,00	1.167,60	
	1.045,40	122,20	690,50			
1951	60.423,00	3,11	46.000,00	1.553,00	1.169,40	
	1.480,20	-310,80	-357,00			
1952	56.411,00	-6,64	43.811,00	13.448,00	687,80	1.179,30
	-491,50	184,20				

Fuente: Rapoport (2010).

7.2. El plan de 1952 y la E.P.D.

El plan de estabilización del 16 de febrero de 1952 tuvo dos objetivos concretos: frenar el incremento sostenido de los precios internos y resolver el problema externo. Respecto al primer punto se estableció una severa política para reducir el ingreso disponible; se neutralizó la tasa de variación de los salarios por dos años, aplicando una política que determinaría los futuros aumentos en base a la productividad, dando marcha atrás con la anterior política de ingresos. También se aplicó un estricto control de precios. Se redujo la tasa de expansión monetaria, fiscal y salarial. La tasa de interés fue el instrumento utilizado para restringir la circulación monetaria impulsando el ahorro y disminuyendo la demanda de créditos. Para reducir el déficit fiscal se incrementaron las tarifas públicas, lo mismo sucedió con el impuesto a las ventas restándole progresividad al sistema tributario.

A partir de este año, se logró reducir el déficit público a través de una política fiscal contractiva que tenía como principal objetivo la disminución del gasto público. Los salarios reales sufrieron una importante disminución, producto del congelamiento nominal y de las altas tasas de inflación que en 1951 alcanzaron un valor cercano al 40 %. Sin embargo la participación de los trabajadores en el ingreso nacional se mantuvo cercana al 50 % (Rougier, M; 148; 2012)

Para enfrentar la restricción externa, por un lado se procedió a estimular la producción agropecuaria mediante la mejora de los precios relativos del sector rural con el objetivo de recuperar reservas internacionales. Aspecto que contradice la formulación teórica de Diamand respecto a la forma de incentivar la producción rural, la cual debería hacerse a través de subsidios que compensen la suba de costos marginales y no a través de devaluaciones de la moneda que benefician el stock producido previamente. Las medidas también incluían desestimar las transferencias cruzadas hacia el sector industrial lo que atentaba sobre la expansión del sector industrial, y reducir el consumo para lograr mayores saldos exportables. Por otro lado, se intentó promover la entrada de capitales externos a través de inversión extranjera directa y préstamos. Otro aspecto con el que Diamand no concuerda debido a que la inversión externa implica una futura remisión de utilidades al exterior, y los préstamos no permiten reducir el déficit comercial e incrementan la carga de interés sobre deuda.

En el sector agropecuario las sequías recortaron fuertemente la cosecha determinando que ésta fuera menor a la mitad de la superficie sembrada. Aunque los subsidios otorgados por el IAPI

fueron fundamentales para contener los precios internos de los productos agropecuarios de consumo popular, lo que permitió elevar los precios percibidos por los productores agropecuarios compensando la caída de los términos de intercambio iniciada en 1948.

Por su parte, la ganadería fue afectada por la falta de pasturas. El PBI de la agricultura había disminuido un 30 % para 1952 respecto de 1948, y la tasa de desempleo en el sector se acrecentó llegando al 25 % en 1952.

En el sector industrial, la producción creció a una tasa menor del 1 %, la desocupación laboral aumentó, particularmente en el sector de la construcción y los servicios. La caída de la demanda interna, la del consumo y el cambio relativo de los precios que elevó el costo de los insumos importados y del combustible, fueron determinantes para el magro crecimiento industrial. La insuficiencia de divisas, la política crediticia restrictiva y la disminución de la demanda interna, no permitieron dinamizar el proceso de inversión.

En este contexto se anunció el 2° Plan Quinquenal, con el objetivo de proyectar medidas de carácter más permanentes que ayudaran a resolver problemas estructurales de la economía argentina. El plan en líneas generales anunciaba la necesidad de establecer un equilibrio entre precios y salarios, y estimular el desarrollo económico general.

Se anunció un programa de inversiones estatales y privadas destinado a la resolución de las necesidades básicas del país en lo referente a materias primas, energía y transporte, y bienes de capital. Avanzar en la política de sustitución de importaciones, fomentar el aumento de productividad en el sector agrícola-ganadero, favorecer la entrada de capital del exterior con el objetivo de complementar las inversiones existentes, aumentar la cantidad de divisas a través de un impulso de las exportaciones para que estas sean destinadas a la compra de insumos básicos en el exterior, y coordinar la participación de empresarios y trabajadores en la ejecución y planificación de la política económica del país.

8. CONCLUSIONES

Entre los factores que han condicionado el desarrollo del país, un impedimento histórico ha sido la insuficiencia de divisas. El periodo peronista también experimentó este condicionamiento que resultó aleccionador por ser la primera experiencia en la cual se promovió un desarrollo económico a través de la expansión del sector industrial, y en consecuencia estuvo profundamente expuesto a la problemática de la restricción externa.

La revisión de los antecedentes nos permitió observar que la estructura productiva desequilibrada es producto de las características de una dominación histórica que, al ignorar los efectos de sucesivas crisis internacionales sobre el balance de pagos local, promueve políticas favorables al sector agrícola-ganadero en detrimento del sector industrial. El modelo agro-exportador generó

una rigidez estructural que en momentos de crisis no permitió desacoplar los ciclos económicos internos de los internacionales. Inicialmente, en 1873 se observó un agotamiento del modelo productivo basado en la exportación de bienes primarios, sin embargo a pesar de haberse despertado una conciencia proteccionista no se estableció un cambio en las políticas económicas para evitar el aumento en la brecha de productividad relativa entre los sectores primario e industrial.

En este sentido la crisis de 1890 y los problemas derivados de la primera guerra mundial en 1914 tampoco fueron suficientes para promover una diversificación productiva. Bajo esta misma lógica, el estímulo a la política de industrialización por sustitución de importaciones que se aplicó a partir de la crisis de 1929 y durante la segunda guerra mundial, se asumió como transitoria para luego volver al esquema agro-exportador. De hecho, la clase dirigente del momento no tuvo intenciones de desarrollar la industria en el país. Únicamente ante la complicada coyuntura internacional, diversificó sus capitales orientando una parte de ellos hacia la producción de bienes de consumo final, obviando la incorporación del equipamiento necesario para fortalecer el proceso de industrialización.

Contrariamente, el periodo que abarcó desde 1946 a 1948 fue paradigmático en la aplicación de políticas de industrialización. Luego de largos periodos de estímulo a la producción agrícola-ganadera, se comenzó a incentivar con mayor fuerza la expansión en el sector industrial, con el objetivo de lograr una estructura productiva más equilibrada, con objetivos tales como sostener mayores niveles de empleo y de consumo, desligando el ciclo económico local del internacional. La orientación económica fue mercado internista caracterizada básicamente por un impulso a la sustitución de importaciones en lo referente a su composición. Una serie de instrumentos con el fin de aumentar la producción de manufacturas fueron aplicados; política crediticia, control sobre el volumen y tipo de importaciones, un sistema de tipo de cambios múltiple para favorecer el ingreso de maquinarias, materias primas y para estimular la producción y exportación de productos industriales, un régimen de promoción sectorial e incrementos de los aranceles a la importación para proteger la industria local. Una mayor autonomía en el manejo de la política monetaria y crediticia fue otorgada a partir de la nacionalización del Banco Central y de los depósitos bancarios. Asimismo, la política fiscal expansiva permitió incrementar el poder de consumo de los asalariados.

Específicamente, existió la aplicación de políticas económicas adecuadas a una estructura productiva como la que describiría Diamand años después. A través del I.A.P.I. se promovió, no solo la expansión de la industria sino también se subsidió al sector agropecuario con el objetivo de que aumente el volumen exportado. El control estatal sobre buena parte del comercio exterior a través la monopolización de las cosechas en un contexto de precios internacionales favorables,

permitió al Estado captar una parte importante de la renta agropecuaria, que se derivó hacia el sector industrial y a los asalariados. Respecto a la política de importaciones, se logró efectuar una modificación en su composición, sin aplicar una sustitución total debido a los efectos acumulativos sobre precios que ello determinaría. La política industrial además de ser apoyada por las transferencias cruzadas de divisas, fue beneficiada en determinados sectores de una política de tipos de cambios diferenciales con el objetivo de otorgarle competitividad en el mercado externo. La administración de divisas otorgó prioridad de compra a las materias primas y maquinarias importadas necesarias para producir localmente.

Las iniciativas del peronismo quedaron en suspenso entre 1949 y 1952 a los pocos años de su implementación. La crisis comenzó a manifestarse, luego de altas tasas de crecimiento previas y se implementó un plan de ajuste de las variables macroeconómicas. La crisis de Balanza de Pagos y los altos niveles de inflación fueron los elementos coyunturales que llevaron a adoptar esta decisión. En este sentido, la restricción externa fue producto de una combinación de factores endógenos y exógenos al modelo, y las políticas aplicadas fueron insuficientes para evitarla. En el caso de las exportaciones tradicionales: la baja tecnificación del sector, el poco uso de agroquímicos, la política de transferencias al sector industrial y las mejoras efectuadas en la vida de los trabajadores rurales no incentivaron una mayor producción. Sin embargo, el mayor impacto negativo en las exportaciones de este sector se debió a la monopolización de los mercados por parte de Estados Unidos en el contexto del Plan Marshall iniciado en abril de 1948. Otro factor externo que profundiza las dificultades de Argentina en el frente externo se profundizaron con la declaración de inconvertibilidad de la libra esterlina. Esto significó la imposibilidad de seguir importando bienes de capital desde Estados Unidos. Asimismo, si bien hay puntos de encuentro entre las sugerencias de Diamand y la política económica propuesta por el primer peronismo, el objetivo central, es decir la promoción de las exportaciones industriales estuvo muy lejos de cumplirse en ese momento. En primer lugar debido a la condición existente en el mercado internacional donde las potencias industriales luego de la segunda guerra mundial, habían vuelto a competir con sus productos y en segundo lugar a que el proceso de expansión industrial era incipiente debido a la falta de capitalización del aparato productivo en periodos previos. Sin embargo, los instrumentos, fueron en esa línea; la política de sustitución de importaciones fue fundamental para reconstruir el tejido socio-productivo, generando un aumento en el nivel de empleo que permita dinamizar el mercado interno y la promoción de las exportaciones tradicionales fue elemental para alimentar este proceso de expansión industrial, a través de la captación de rentas y transferencias de recursos.

Entonces, el desarrollo industrial no fue impedido únicamente porque las políticas económicas aplicadas fuesen inadecuadas. Perón aplicó políticas acordes a una EPD, pero existió una fuerte condicionalidad para que estas puedan lograr los resultados deseados.

El análisis histórico sobre las políticas económicas implementadas por el primer peronismo nos hace poner en cuestión la hipótesis de Diamand. En efecto, tomar como válida la afirmación de que la restricción externa que opera como consecuencia de la Estructura Productiva Desequilibrada, impide el desarrollo industrial, únicamente si la aplicación de las políticas económicas son inadecuadas nos llevaría a pensar que el condicionamiento del desarrollo industrial durante el primer gobierno peronista se debió a la desacertada aplicación de las políticas económicas. Es decir que la expansión desmedida profundizó los desequilibrios en la estructura productiva, implicando una rápida aceleración del crecimiento durante los primeros años, que produjo el estrangulamiento en la Balanza de Pagos.

Por otro lado, es interesante resaltar la importancia que tiene el peronismo como un antecedente inmediato para la conformación de teorías económicas, debido a que es la primera experiencia con una clara intención de expandir el desarrollo industrial, en la cual sus dificultades se manifestaron a través de una situación de insuficiencia de divisas. Por lo cual es importante tener en cuenta que la explicación de fenómenos estrictamente económicos, debe nutrirse de aportes de otras disciplinas. Específicamente, considerar el papel fundamental de la historia en la comprobación de las teorías económicas, otorgando una relación de importancia entre el historiador económico y el economista, respecto a lo metodológico.

Finalmente, es necesario enfatizar que la solución de los desequilibrios estructurales es un problema complejo que, al ser de largo plazo, está atravesado por coyunturas desfavorables para la aplicación de instrumentos de política económica que permitan revertir la diferencia de productividad entre los sectores productivos. En este sentido, producto de esa coyuntura muchas veces se aplican políticas económicas inadecuadas que no resuelven el problema de la restricción externa sino que profundizan la repetición de los ciclos stop and go.

9. Bibliografía.

- Basualdo, E. Estudios de historia Economía Argentina: desde mediados del siglo XX a la actualidad". 2da ed. Siglo Veintiuno Editores, 2010.
- Belini, C. "La industria Peronista: 1946-1955: políticas públicas y cambio estructural". 1ra ed. Buenos Aires: Edhasa, 2009.
- Burgin, M. "Aspectos económicos del federalismo argentino". Buenos Aires, Solar/Hachette (1987).
- Cipolla, C. "Entre la historia y la economía." Critica, Barcelona 1991.
- Chiaramonte, J. "Las ideas económicas". En Nueva historia de La Nación Argentina, Academia nacional de la Historia, Vol. 5, La configuración de la República Independiente (1810-1914). Buenos Aires, Planeta (2000)
- Chiaramonte, J. "Nacionalismo y liberalismo económicos". Buenos Aires, Solar/Hachette (1974).
- Colman, O. "El modelo de industrialización dependiente:1930-43. Instituto de ciencias Sociales Buenos Aires, 1975
- Diamand, M. "Doctrinas económicas, desarrollo e independencia: economía para las estructuras productivas desequilibradas: caso argentino". Buenos Aires: Paidós, 1973, 1ª ed.

- Diamand, M. La Estructura Productiva Desequilibrada Argentina y el Tipo de Cambio. Desarrollo Económico Vol. 12 N° 45. 1972. Este documento ha sido descargado de <http://www.educ.ar>
- Eshag, E y Thorp, R, "Las políticas económicas ortodoxas de Perón a Guido". En Ferrer, A y otros, "Los planes de estabilización en la Argentina". Paidós Buenos Aires 1969.
- Ferrer Aldo, "La economía argentina, desde sus orígenes hasta principios del siglo XXI". Fondo de cultura económica (2004).
- Gorostegui de Torres, H. "La organización nacional". Paidós, Buenos Aires (2000).
- Johsua, Isaac. La crisis de 1929 y el emerger norteamericano, 1° ed.- Buenos Aires: Ediciones IPS, 2012.
- Novick, S (2004) "IAPI: auge y decadencia". Buenos Aires: Editorial Catálogos, 2004, segunda edición.
- Olarra Jiménez."Evolución monetaria argentina". EUDEBA, 1976 3ra ed.
- Ossona, J. "La evolución de las economías regionales", en Mario Rapoport, org., Economía e Historia. Contribuciones a la historia económica argentina. Buenos Aires, Tesis (1988).
- Prebisch, Raúl (1949) "El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas" Estudio económico de la América Latina (E/CN.12/49).
- Rapoport, M y Brenta, N. Las grandes crisis del capitalismo contemporáneo, Buenos Aires, Editorial Le Monde Diplomatique-Capital Intelectual, 2010.
- Rapoport, M. "Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2003)".Buenos Aires, Emece (2010: a).
- Rapoport, M. "Las políticas económicas de la argentina. Una breve historia". Editorial Booket (2010: b).
- Rapoport, M. "De Pellegrini a Martínez de Hoz: el modelo liberal". Centro editor de América Latina, Buenos Aires (1984)
- Rapoport, Mario, Spiguel, Claudio, La Argentina y el Plan Marshall: promesas y realidades. Revista Brasileira de Política Internacional [en línea] 2009, 52 (Enero-Junio). Disponible en:<<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=35811695001>> ISSN 0034-7329
- Rougier, Marcelo. La economía del peronismo: Una perspectiva histórica. – 1ª edición – Buenos Aires: editorial sudamericana 2012.

- Thirlwall, A.P. (1979), the Balance of Payments Constraint as an Explanation of International Growth Rate Differences, Banca Nazionale del Lavoro Quarterly Review, March.
- Thirlwall, A.P. and M. Nureldin Hussain (1982), The Balance of Payments Constraint, Capital Flows and Growth Rate Differences Between Developing Countries, Oxford Economic Papers, November.
- Valle, H. "Marcelo Diamand y los debates de su época", en Chena, Pablo, Norberto E. Crovetto, Demian T. Panigo (2011), "Ensayos en honor a Marcelo Diamand. Las raíces del nuevo modelo de desarrollo argentino y del pensamiento económico nacional", Universidad Nacional de Moreno, Buenos Aires