

Este documento ha sido descargado de:
This document was downloaded from:



**Portal *de* Promoción y Difusión
Pública *del* Conocimiento
Académico y Científico**

<http://nulan.mdp.edu.ar>



Universidad Nacional de
Mar del Plata



Facultad de Ciencias
Económicas y Sociales

Universidad Nacional de Mar del Plata
Facultad de Ciencias Económicas y Sociales

Tesis de grado:

Análisis crítico del discurso desarrollista de Rogelio Frigerio (Argentina 1958-1962) a través de la teoría de Marcelo Diamand.

Autor:

Martín Damián Gainza

Licenciatura en Economía
Mar del Plata, Noviembre de 2013



Universidad Nacional de
Mar del Plata



Facultad de Ciencias
Económicas y Sociales

Análisis crítico del discurso desarrollista de Rogelio Frigerio (Argentina 1958-1962) a través de la teoría de Marcelo Diamand.

Autor: Martín Damián Gainza

Tutor: Lic. Jorge Omar Robuschi

Comité evaluador:

Director de Tesis: Lic. Jorge Omar Robuschi

Profesores: Lic. Marcelo Garrote López

Esp. Marcos Gallo

“... la teoría económica constituye un ejemplo dramático del dilema de la humanidad que encierra el hecho de que los cambios de la realidad son mucho más rápidos que la capacidad de la mentalidad colectiva para adaptarse a ellos.”

Marcelo Diamand

(idea sintetizada por Diamand a partir de elaboraciones teóricas de Eric Fromm, Margaret Mead, Alvin Toffler, Charles Reich, Kenneth Galbraith y Thomas Kuhn)

Agradecimientos:

A mi mamá Irma, puntal eterno.

A mi hermana Ana Paula.

A la memoria de mi papá Yiye.

A mis hijos Agustín y Malena.

A todos los amigos y gente querida que de un modo u otro me apoyó y colaboró para que finalmente este largo recorrido tuviera su punto de llegada, especialmente a Juan Pablo Aello y Lucas González.

A la Universidad Pública y Gratuita y a todos aquellos que han sabido defenderla.

Un reconocimiento y agradecimiento muy especial al Profesor Jorge Robuschi, quién con su esmerada conducción y guía posibilitó la concreción de este trabajo.

Resumen:

El desarrollismo en la República Argentina tuvo lugar durante la presidencia del Dr. Arturo Frondizi entre mayo de 1958 y marzo de 1962.

Uno de los intelectuales más destacados de dicho gobierno, cuyo nombre quedó unido al desarrollismo en forma indisoluble, fue Rogelio Frigerio.

A través de un programa económico, que buscaba desarrollar la industria básica y las comunicaciones, intentaron producir una transformación estructural del sistema productivo nacional, tras una pretendida integración territorial y de los distintos sectores económicos.

El periodo de gobierno incompleto, ya que Frondizi tuvo que dejar la presidencia del país dos años antes que se cumpliera su mandato, y la falta de resolución de los problemas económicos que se pretendían solucionar, hacen necesario un análisis crítico que enfocado estrictamente desde la teoría económica permita evidenciar las causas y los procesos que tuvieron lugar para dicho desenlace.

Desde la teoría de las estructuras productivas desequilibradas elaborada por Marcelo Diamand se realiza el análisis del discurso y las elaboraciones teóricas realizadas por el desarrollismo referidos al periodo de gobierno mencionado.

Palabras claves:

Desarrollismo – Rogelio Frigerio – Estructura Productiva Desequilibrada – Marcelo Diamand – Déficit comercial – Crisis externa – Tipos de cambio múltiples – Industrialización sustitutiva – Exportaciones industriales

Abstract

The developmentalism in Argentina took place during the presidency of Dr. Arturo Frondizi between May 1958 and March 1962.

One of the leading intellectuals of that government, whose name remained attached to developmentalism as indissoluble, was Rogelio Frigerio.

Through an economic program, which sought to develop basic industry and communications, attempted to produce a structural transformation of the national productive system, after an alleged territorial integration and different economic sectors.

The incomplete government's period, because Frondizi had to leave the presidency two years before that was fulfilling his mandate, and the lack of resolution of the economic problems that were pretended to solve, makes necessary a critical analysis that focused strictly from the economic theory allows to demonstrate the causes and the processes that had place for this outcome.

From the theory of the productive unbalanced structures prepared by Marcelo Diamand performed the analysis of the discourse and the theoretical elaborations produced by the developmentalism referred to the mentioned period of government.

Keywords

Developmentalism – Rogelio Frigerio – Productive Unbalanced Structures – Marcelo Diamand – Trade deficit – External crisis - Multiple types of change - Substitute industrialization - Industrial exports

INDICE

	Página
1- Introducción.....	8
2- Metodología.....	10
3- Las estructuras productivas desequilibradas.....	11
3-1- El modelo clásico.....	12
3-2- El modelo keynesiano.....	13
3-3- La limitación externa: antecedentes y patrón oro.....	15
3-4- La limitación externa en las estructuras productivas desequilibradas.....	18
3-5- Propiedades de las estructuras productivas desequilibradas.....	23
3-6- Obstáculos de las industrias de exportación frente a las industrias Sustitutivas.	28
3-7- La sustitución de importaciones en profundidad y el desequilibrio Acumulativo.....	29
3-8- El callejón sin salida de la política sustitutiva.....	30
3-9- Limitación externa manifiesta – Crisis de la Balanza de Pagos.....	31
3-10- El endeudamiento externo.....	34
3-11- Devaluación obligada.....	36
3-12- La recesión como política estabilizadora.....	37
3-13- Insuficiencia o pseudoinsuficiencia de capital.....	39
3-14- Los capitales extranjeros en las diferentes estructuras productivas.....	40
3-15- Política económica para que las estructuras productivas desequilibradas terminen con el callejón sin salida de la política sustitutiva.....	47
3-16- Desequilibrio óptimo de la estructura productiva.....	54
4- Antecedentes históricos: como se formó la estructura productiva argentina	58

	Página
5- El desarrollismo	70
5-1- El discurso de Rogelio Frigerio.....	70
5-2- El programa.....	74
6- Conclusiones	92
Bibliografía.....	98
Anexo 1.....	99
Anexo 2.....	101
Anexo 3.....	102
Anexo 4.....	103
Anexo 5.....	104
Anexo 6.....	105
Anexo 7.....	106
Anexo 8.....	107

1- INTRODUCCION:

Entre el 1º de mayo de 1958 y el 29 de marzo de 1962, en la República Argentina tuvo lugar el gobierno desarrollista del Dr. Arturo Frondizi. Este periodo despierta un gran interés a partir de la aparición de nuevas ideas con respecto al desarrollo económico del país. Pero lo que resulta, aún más interesante de analizar es como se llega a los resultados contradictorios que se obtuvieron con la implementación de las políticas cuyo objetivo era lograr el desarrollo industrial y la expansión económica. A este fin resulta relevante indagar en el discurso desarrollista, con base en una teoría que nos permita establecer cierto juicio con respecto a sus proposiciones, a fin de poder precisar cuáles pudieron ser las causas, desde el punto de vista de la teoría económica, que llevaron a que dicho proceso terminara por frustrarse y que los objetivos planteados en un principio no logran alcanzarse.

Durante la primera etapa de gobierno, con Emilio del Carril al frente del Ministerio de Hacienda, el asesor presidencial e ideólogo del plan económico fue Rogelio Frigerio y la política económica tuvo un carácter expansivo. Hacia junio de 1959 renuncia del Carril y asume la cartera económica el Ingeniero Alsogaray. Simultáneamente, y a partir de ciertas presiones sectoriales sobre el gobierno, se produce también el alejamiento de Frigerio del ámbito presidencial. Esas mismas presiones políticas un tiempo antes habían determinado su renuncia al cargo de asesor presidencial.

Este cambio de figuras al frente del ministerio de hacienda trajo aparejado un notorio enfriamiento de la economía y un giro evidente en el discurso del desarrollismo.

Este nuevo cuadro de situación motivó las críticas por parte de Frigerio en cuanto a las concepciones económicas que habían sido las bases del programa desarrollista y que no estaban siendo respetadas por el nuevo equipo económico.

En el presente trabajo me propongo analizar de modo crítico el discurso desarrollista plasmado en los análisis económicos y políticas propuestas por los referentes mencionados, desde la perspectiva de análisis aportada por la teoría de las estructuras productivas desequilibradas desarrollada por Marcelo Diamand, con el objetivo de encontrar aquellas propuestas que no tuvieron respaldo teórico suficiente o que pudieron estar equivocadas y, en consecuencia, ocasionar el fracaso del plan económico.

A partir de la experiencia desarrollista argentina del periodo 58-62, descripta por Rogelio Frigerio y analizada a través de la teoría de las estructuras productivas desequilibradas, ¿podemos afirmar que el modelo sustitutivo es viable por si solo a largo plazo, sin una estrategia que incremente las exportaciones, cuando el problema económico que traba el desarrollo son las recurrentes crisis externas?

En el contexto de limitación externa existente en la etapa sustitutiva, ¿el impulso de la industria básica resultaba suficiente para viabilizar una política de desarrollo, como

entendían los desarrollistas, o el problema, en dicho contexto, requería fundamentalmente poner el eje en el fomento de las industrias de exportación?

A la hora de definir una estrategia de crecimiento en un país en vías de desarrollo con una marcada disparidad de productividades entre el sector agroexportador y el industrial, ¿resultaba viable, con el fin de desarrollar el sector industrial, apostar a un crecimiento equilibrado sin plantearse la necesidad de cierto grado de especialización frente a la carencia interna de uno o varios de los recursos requeridos para poder adoptar una estrategia de crecimiento simultáneo en todas las áreas de desarrollo?

El planteo desarrollista de mantener alta la protección arancelaria como el único camino para el desarrollo de la industria nacional incipiente, que permitía producir internamente casi cualquier tipo de producto independientemente del costo en que se incurriese debido a la eliminación de la competencia externa, además de impactar negativamente sobre el nivel de vida del conjunto de la población, ¿no terminaba por agravar el problema externo, convirtiéndose en una de las causas principales de la imposibilidad del despegue económico de nuestro país?

Sobre estas cuestiones, discutidas con tanta pasión por los diferentes actores intervinientes en la vida política y económica del país durante el periodo escogido, versará el presente trabajo buscando dar una respuesta satisfactoria a cada uno de los interrogantes planteados.

2- METODOLOGÍA

A fin de analizar el discurso desarrollista del gobierno argentino entre 1958 y 1962, me basaré en fuentes secundarias. Estas fuentes estarán constituidas por los textos y documentos escritos por su principal referente económico, Rogelio Frigerio, luego recopilados en un libro denominado “Los cuatro años (1958-1962). Política económica para argentinos” y tomaré las series de datos macroeconómicos publicadas por la CEPAL y el INDEC, contemplando un lapso temporal más amplio, que incluye el periodo objeto de estudio y los años previos.

La metodología adoptada para el presente trabajo corresponde al tipo descriptivo, donde los argumentos analíticos y las propuestas de política económica sujetos a análisis serán contrastados con la teoría de las estructuras productivas desequilibradas elaborada por Marcelo Diamand.

La elección de esta teoría se sostiene en la convicción de que las características estructurales de la economía argentina del periodo especificado coinciden con aquellas que constituyen la base de la teoría mencionada. Es decir, las estructuras productivas desequilibradas, constituidas por dos sectores con una diferencia notoria de productividades relativas y la existencia de recurrentes crisis del sector externo, producto de la dinámica de comercio exterior que determina este tipo de estructura, describen con suficiente nitidez las características estructurales e históricas de nuestra economía durante todo el periodo sustitutivo.

Esta consideración fundamenta la adopción de la misma como marco teórico con el objetivo de analizar las variables y procesos económicos que tuvieron lugar en nuestro país durante la Presidencia del Dr. Arturo Frondizi (1958-1962), buscando determinar el grado de correspondencia que podía existir entre las políticas económicas adoptadas por el gobierno desarrollista y los objetivos planteados en su plan de gobierno.

3 - LAS ESTRUCTURAS PRODUCTIVAS DESEQUILIBRADAS.

En 1973 se publicaba “Doctrinas económicas, desarrollo e independencia” de Marcelo Diamand, cuyo centro de análisis estaba constituido por un tipo de economía particular que se encontraba a mitad de camino entre una economía verdaderamente subdesarrollada, carente totalmente de sector industrial y productora de materias primas, y las economías industrialmente desarrolladas.

Las designaba con el nombre de “estructuras productivas desequilibradas” y explicaba que la coexistencia de dos sectores productivos con rentabilidades marcadamente diferentes, agro e industria, les otorgaba su característica distintiva.

El tipo de cambio, fijado a partir de los precios y costos de producción del sector más dinámico en el mercado internacional y de menor costo relativo, resultaba demasiado bajo para que el sector industrial, de menor rentabilidad, pudiera ser competitivo internacionalmente, constituyendo este hecho la traba principal para lograr el objetivo del desarrollo.

El autor propone, además, que las crisis que suelen atravesar los países con este tipo de estructura se deben, fundamentalmente, a que son analizados e interpretados con esquemas teóricos cuyos postulados y supuestos no se corresponden con su realidad.

La aplicación alternada del modelo liberal y el keynesiano, ha llevado a que el debate se centre en diferentes controversias, tales como, agro vs. industria, industria para la exportación o para el mercado interno, estabilidad como precondition para el desarrollo o desarrollo como precondition de la estabilidad, el sacrificio y la postergación del consumo para incrementar el ahorro frente al incremento del consumo por razones sociales, el desarrollo basado en la atracción de capitales extranjeros frente al peligro de entregar a manos extranjeras los mecanismos decisionales del país o la libertad de mercado frente a la intervención estatal en la economía; optando, la corriente ortodoxa, liberal, por los primeros términos de los dilemas planteados, y la corriente denominada popular, influenciada por el keynesianismo, por los segundos. El autor considera que estas suelen ser falsas disyuntivas y que, muchas veces, ninguna de las dos posiciones, en sí, constituye realmente una solución.¹

Luego, observando la política económica desde el aspecto metodológico, plantea que una vez fijada la meta del crecimiento económico, los objetivos para dicho crecimiento suelen ser la eficiencia, el equilibrio del presupuesto, el ahorro, el consumo, la sustitución de importaciones, la promoción de las exportaciones industriales, etc. y advierte que muchas veces estos objetivos no pueden ser alcanzados en forma simultánea porque entran en conflicto recíproco.

¹ Marcelo Diamand. Doctrinas económicas, desarrollo e independencia. Economía para las estructuras productivas desequilibradas: caso argentino. Editorial Paidós. Buenos Aires. Año 1973. P 18.

Y agrega que existen conflictos que se perciben como tales en términos inmediatos y que cuando se analiza el funcionamiento global del sistema económico dichos conflictos desaparecen. Por ejemplo, un incremento del consumo, en apariencia, llevaría a una disminución del ahorro. Pero, cuando existen recursos ociosos, dicho incremento puede implicar una reactivación económica, la puesta en funcionamiento de los recursos inactivos y un incremento de la producción, que finalmente termine por incrementar también el ahorro.

Entonces, el autor plantea que una vez establecida la meta del crecimiento, el análisis económico debe permitir determinar los instrumentos que hagan viable su logro y fijar los objetivos prioritarios o estratégicos de la política económica, que pueden variar en distintos momentos acorde con las circunstancias.²

3.1- El Modelo Clásico:

Según este modelo, la producción de un país está limitada, en última instancia, por la disponibilidad de recursos tangibles (mano de obra, recursos naturales, máquinas, equipos y edificios, y otros bienes de capital) y recursos intangibles (nivel de cultura, conocimiento y aptitudes acumulados por la sociedad), es decir, su capacidad productiva potencial.

Entiende que el desarrollo económico es el crecimiento de dicha capacidad productiva potencial que se logra a través de un proceso de inversión que lleva a la acumulación del capital físico y al aumento del capital intangible.

De modo que, la limitación está dada por la capacidad productiva y el dilema de la política económica se plantea como un conflicto entre el corto y el largo plazo, es decir, entre el consumo inmediato y el ahorro necesario para crecer e incrementar el consumo futuro.

Cuando la capacidad productiva está siendo utilizada a pleno, desviar recursos de la producción de bienes de consumo hacia los bienes de inversión, lleva a que la sociedad pueda consumir una proporción menor del ingreso, debido a que estará destinando más recursos a su capitalización y a acelerar su crecimiento económico.³

Dentro de este modelo, que supone el pleno empleo de los factores, las tentativas de suplir los ahorros genuinos a través de ciertos mecanismos tales como desequilibrar el presupuesto para aumentar la inversión pública o aumentar los créditos bancarios para el sector privado, conducen a un crecimiento de la demanda por encima de lo que la capacidad productiva puede ofrecer. Esto produce un exceso de la demanda con respecto a la oferta existente, que lleva a una elevación de los precios. Y cuando esta última es persistente se convierte en una inflación de demanda.

² Op. Cit. P 19.

³ Op. Cit. P 21.

Esta inflación deforma los precios distorsionando el funcionamiento del mercado y tiene efectos sobre el ahorro. El exceso de demanda al no poder ser satisfecho internamente, si el tipo de cambio permanece fijo, busca abastecimiento en las importaciones y ocasiona un desequilibrio en la balanza de pagos, provocando un drenaje excesivo de divisas. Desde el punto de vista clásico este drenaje se produce por exigirle a la estructura productiva más de lo que ésta puede ofrecer.

Desde esta perspectiva de análisis, lograr el máximo crecimiento sin inflación de demanda y sin déficit de balanza de pagos, suponiendo siempre pleno empleo, lleva a fijar el ahorro y el equilibrio del presupuesto como objetivos estratégicos.

Otro aspecto que enfatiza esta teoría es el referido a la eficiencia con que son explotados los recursos disponibles, ya que de esta también va a determinar la cantidad de bienes y servicios producidos.

Dicha eficiencia depende, a su vez, de la capacidad y la voluntad de quienes dirigen y ejecutan las diferentes actividades.

La importancia que la teoría clásica le asigna a la competencia y al libre juego de las fuerzas del mercado se centra en este punto. La acción combinada de la competencia y las fuerzas del mercado conduciría a la eliminación de los incapaces e incentivaría el perfeccionamiento.

Este concepto llevado al intercambio internacional, hace ver como conveniente prescindir de la protección aduanera, ya que el libre comercio, al enfrentar a cada productor con la competencia mundial, deja sobrevivir en cada país únicamente los sectores más eficientes, lográndose de esta manera una óptima división internacional del trabajo.⁴

Diamand considera que este enfoque es aplicable cuando la limitación del sistema económico está dada por su capacidad productiva, pero resulta inadecuado cuando está regido por algún tipo de limitación anterior, que impide llegar al pleno empleo.

3.2- El Modelo Keynesiano:

Es verdad que en el mundo real, no siempre la capacidad productiva se encuentra utilizada a pleno y que los países suelen atravesar recesiones, con equipos ociosos y mano de obra desocupada. En estos casos, los recursos desaprovechados admiten la posibilidad de un crecimiento económico si se logra eliminar los obstáculos que impiden la utilización a pleno de la capacidad productiva, sin necesidad de incrementarla.

⁴ Op. Cit. P 22.

El enfoque keynesiano es consecuencia de la búsqueda de una solución a las reiteradas recesiones y crisis desarrolladas entre las últimas décadas del siglo XIX y primeras del XX, en el seno del sistema capitalista.

Las recesiones pueden ser divididas en dos grandes categorías: las originadas en caídas autónomas de la demanda global y las que se producen a partir de los desequilibrios de la balanza de pagos.

Las primeras, producto de los desajustes entre la inversión y el ahorro, fueron características en los países industriales antes de la década de 1930 y se popularizaron con el nombre de keynesianas.

La inversión puede ser dividida en inversión en equipos, máquinas, edificios, etc. e inversión en existencias.

La primera es de carácter voluntario y está regida por incentivos; la segunda en gran medida es involuntaria y está regida por las ventas.⁵

En una economía cerrada, en un periodo determinado, el total de la inversión (voluntaria e involuntaria) es igual al total del ahorro.

Lo normal sería que la inversión voluntaria absorbiera el total del ahorro disponible. Pero cuando este tipo de inversión disminuye por falta de incentivos, el incremento de los stocks refleja y compensa dicho déficit.

Cuando los stocks crecen, las fábricas se ven obligadas a restringir su producción, dando lugar a la desocupación y disminuyendo los incentivos a la inversión. Vuelve a bajar la inversión voluntaria y se produce un círculo vicioso en el que se da una superabundancia de oferta. La capacidad productiva parada causa un mayor desempleo y la población se encuentra insatisfecha por falta de poder de compra, consecuencia de dicho desempleo.

En cuanto se produce esta subutilización de recursos deja de regir la limitación ejercida por la capacidad productiva. La baja producción no se debe a la falta de equipos, sino a la subutilización de los existentes, causada por el exceso de ahorro con respecto a las inversiones planeadas. Esta situación requiere un cambio total de estrategia económica.

En este contexto para aumentar la producción es necesario reducir el ahorro, o sea aumentar el consumo y/o la inversión. Para lograr que este aumento se produzca resulta necesario reducir impuestos, transferir ingresos hacia los sectores de consumo masivo y, paralelamente, expandir el crédito y el déficit fiscal en forma deliberada.

A corto plazo, los efectos expansivos del aumento de la inversión o del consumo son iguales. La única diferencia es que la inversión, además del efecto expansivo inmediato que permite aprovechar toda la capacidad productiva potencial, a largo plazo incrementa

⁵ Op. Cit. P 23.

la capacidad productiva. En el primer caso, el crecimiento se debe a la mayor utilización de los recursos productivos, en el segundo, la cantidad de recursos crece simultáneamente.⁶

Y mientras la producción se halla limitada por la demanda, la eficiencia en la utilización de los recursos se vuelve intrascendente debido a que pierde sentido incrementar la producción de un determinado equipo, si luego hay que detener esa producción por la imposibilidad de venderla.

El incremento de la demanda genera un aumento de la producción y promueve la utilización de recursos ociosos, pudiendo ser conveniente inclusive incurrir en gastos netamente ineficientes por su efecto expansivo indirecto, ya que incrementarán la cantidad de bienes y servicios consumidos por la comunidad.⁷

Cuando existe una limitación de demanda, el déficit fiscal financiado con expansión monetaria se convierte en una buena herramienta para la reactivación, ya que habiendo recursos ociosos, la nueva demanda moviliza la producción creando su propia oferta y el déficit no produce efectos inflacionarios, invirtiéndose el significado de los instrumentos y los valores económicos respecto a como son concebidos dentro de la teoría clásica.

En este “mundo al revés” la eficiencia de los procesos productivos pierde importancia y hasta puede ser inconveniente, el déficit presupuestario se vuelve deseable y la posibilidad de movilizar recursos ociosos permite algo aparentemente imposible, el incremento simultáneo del consumo y la inversión, desapareciendo la antinomia tradicional entre ambos. De modo que la utilización del ideario clásico en una recesión tipo keynesiana no sólo no lleva al crecimiento, sino que conduce a la disminución de la actividad económica.

La posibilidad de que aparezca la limitación de demanda antes que la limitación de la capacidad productiva potencial llevó a Keynes a cambiar los supuestos y dar un giro de 180 grados a una serie de concepciones económicas, arribando así a la teoría macroeconómica moderna que reconoce objetivos estratégicos, instrumentos y medidas prácticas opuestos a los que contempla la teoría clásica para los sistemas limitados por la capacidad productiva.⁸

3.3- La limitación externa: antecedentes y patrón oro.

Si bien la mayor parte de la producción de un país se debe a la utilización de recursos nacionales siempre es necesario un porcentaje de importaciones requerido para mantener el funcionamiento de la actividad interna. Ciertas materias primas, combustibles y algunos

⁶ Op. Cit. P 24.

⁷ Op. Cit. P 25.

⁸ Op. Cit. P 27.

bienes de capital importados constituyen un cimiento sobre el cual se edifica una estructura productiva varias veces mayor. Dichas importaciones son financiadas por las exportaciones y otros ingresos de divisas.⁹

Además de las recesiones provocadas por la caída de la demanda interna existen otras originadas en la insuficiencia de divisas, producto de los desequilibrios en el sector externo.

Un país que necesita recuperar el equilibrio externo puede lograrlo restringiendo las importaciones prescindibles, incrementando la sustitución de las imprescindibles y expandiendo las exportaciones. Adecuados instrumentos de política económica permiten alcanzar estas metas y recuperar el equilibrio externo sin afectar el nivel de actividad interna.

Otra forma de recuperar el equilibrio externo consiste en la recesión. La disminución de la producción interna hace que se contraigan automáticamente las importaciones y a su vez, la reducción del consumo deja un mayor excedente para exportar. En este caso el equilibrio se recupera pero a costa de la actividad interna.

Cuando la acción correctiva del mercado, frente al estrangulamiento externo dado por la falta de divisas, es idónea, este amplía o crea las condiciones para la provisión de divisas hasta satisfacer la necesidad que plantea la producción interna. Esta alternativa, denominada expansiva, constituye la verdadera solución al problema externo.

Pero si las fuerzas del mercado actúan deficientemente, es la producción interna la que baja hasta adecuarse a la provisión de divisas existente, y deja desocupada parte de la capacidad productiva. Esta alternativa, denominada recesiva, revela la incapacidad de la conducción económica para proveer instrumentos encaminados hacia una verdadera solución. Por lo general, se cae en esta situación por omisión, al no darse la solución expansiva. Así las fuerzas del mercado terminan por limitar la actividad interna de acuerdo con la disponibilidad de divisas.

Entonces, la limitación externa queda definida como aquella producción de bienes y servicios por debajo de lo que permitiría la capacidad productiva, debido a la insuficiencia de divisas que deviene del estrangulamiento o cuello de botella que se produce en el sector externo.

Si el déficit externo no es muy elevado, la caída de la actividad no será muy notable y afectara principalmente a la tasa de crecimiento. Pero si es grande, se producirá una profunda recesión.

⁹ Op. Cit. P 27.

Durante mucho tiempo se confió en que la solución de los desequilibrios externos sería aportada por el patrón oro, manteniendo la proporcionalidad entre el dinero circulante y las reservas de oro.

Cuando se desequilibraba el sector externo y bajaban las reservas, automáticamente disminuía la cantidad de dinero en circulación. La iliquidez ponía en marcha un mecanismo que terminaba por restablecer el equilibrio. Se suponía que este mecanismo debía actuar por la vía expansiva a través del efecto-precio. La restricción monetaria debía hacer caer los precios internos, originando una reducción general de costos (incluyendo los salarios) que mejorase la competitividad de la producción nacional, expandiendo de esta manera las exportaciones y contrayendo las importaciones, sin afectar el nivel de la actividad interna.

Pero, en la práctica este efecto-precio nunca funcionó bien. Aunque los precios reales a veces bajan, los nominales siempre se resisten. Los asalariados pueden tolerar una baja del salario real a través de una suba de precios, pero no admiten reducciones de su salario nominal. En consecuencia, el mecanismo equilibrante no operaba como suponía la teoría sino que la restricción monetaria hacía disminuir el nivel de actividad y con ello se reducían las importaciones.

De modo que, en lugar de actuar por la vía del efecto-precio, restableciendo el equilibrio externo por la vía expansiva compatible con el pleno empleo interno, el patrón oro actuaba mediante el efecto-ingreso encaminándose por la vía recesiva a costa de la actividad interna.

Luego, bajo la influencia de la revolución keynesiana, el patrón oro fue abandonado y los bancos centrales comenzaron a crear dinero en función del nivel de actividad interna, con gran independencia de las reservas de oro y divisas. La misión de la política monetaria comenzaba a ser la de asegurar el pleno empleo de la capacidad productiva. La regulación del sector externo, en vez de realizarse a través de una reducción del dinero en circulación provocando la recesión, se efectuaba devaluando la moneda. Este mecanismo corregía los defectos del patrón oro, estimulando las exportaciones y desincentivando las importaciones, o sea, restableciendo el efecto-precio del cual aquel carecía en la práctica y consiguiendo el equilibrio externo sin afectar el nivel de actividad interna.¹⁰

Este nuevo mecanismo equilibrante funciona bastante satisfactoriamente en las estructuras productivas de los países industriales, debido a que en estos el sector de crecimiento más dinámico (el industrial) constituye la fuente principal de sus exportaciones, de modo que el desarrollo industrial, a la vez que incrementa la necesidad de divisas, simultáneamente aumenta la capacidad del país de generarlas. Por lo tanto, en ese tipo de estructuras existe una correlación positiva entre la producción interna y la capacidad de generar divisas.

¹⁰ Op. Cit. P 30.

El déficit externo, que se origina en un problema de paridad inadecuada, en esos países se resuelve fácilmente con una simple devaluación ya que la mayor parte de las actividades opera muy cerca de los precios internacionales. Mediante la devaluación, al bajar los precios internos con respecto a los internacionales, logra incorporar a la exportación una gama de productos nuevos aumentando la capacidad de generación de divisas, a la vez que estimula la sustitución de importaciones no esenciales permitiendo simultáneamente el ahorro de divisas, subsanando el déficit externo que pudiera existir.

La teoría macroeconómica moderna, si bien incluye instrumentos conceptuales que sirven para evaluar las repercusiones de la limitación externa, por basarse en países con estructuras productivas que funcionan de acuerdo con el análisis recién enunciado, concluye que la limitación externa no existe ni puede existir.¹¹

3.4- La limitación externa en las estructuras productivas desequilibradas:

Pero hay países que, como la Argentina, se encuentran a mitad de camino entre el mundo subdesarrollado y el industrial. Su nivel de vida, cultural, tecnológico y la gravitación del sector industrial impiden que se los clasifique como subdesarrollados. Lo único que tienen en común con los países realmente subdesarrollados es que son exportadores primarios y que su desarrollo industrial se realizó casi exclusivamente “hacia adentro”.¹²

En el caso de nuestro país, este desarrollo no convencional se inició cuando comenzaron las dificultades para colocar su producción primaria y se hizo evidente que la producción agropecuaria, por sí sola, no era suficiente para proporcionar empleo a su creciente población.

Entonces, la necesidad de ampliar el espectro de actividades que brindasen empleo a la población hizo necesario iniciar el camino de la industrialización. Pero como los precios a los que producía, más elevados que los internacionales, no permitían que la industria nacional compitiera con los productos extranjeros, y a fin de lograr el desarrollo industrial, se establecieron fuertes barreras proteccionistas que permitieron el surgimiento de estas actividades a pesar de los precios marcadamente más altos que los del mercado mundial.

Este tipo de dinámica daba lugar al nacimiento de las estructuras productivas desequilibradas, caracterizadas por la coexistencia de un sector exportador primario, de precios internacionales, y un sector industrial, de precios mucho más elevados que los internacionales. Diferentes a las estructuras productivas equilibradas, donde los precios de todos los sectores son iguales o muy cercanos a los internacionales.

¹¹ Op. Cit. P 31.

¹² Op. Cit. P 32.

La principal característica de las estructuras productivas desequilibradas es la tendencia a caer periódicamente en crisis de balanza de pagos. Dada la peculiar configuración de precios que la caracteriza, la industria se ve obligada a abastecer solo al mercado interno y la provisión de divisas pasa a depender, casi exclusivamente, de las exportaciones primarias. Si dentro del producto el porcentaje de importaciones se mantiene constante el crecimiento de la economía implica un crecimiento simultáneo y proporcional del gasto de divisas, haciéndose necesario el aumento de la capacidad del país para generarlas a fin de pagar las materias primas y bienes de capital importados. Pero como la industria no exporta, el desarrollo industrial no contribuye a la obtención de estas divisas. El abastecimiento de divisas queda siempre a cargo del sector primario, el cual puede estar ocasionalmente limitado por las condiciones de oferta, por las condiciones de demanda mundial o por ambas a la vez.

Este proceso divergente que supone el crecimiento del sector industrial consumidor de divisas y su incapacidad para generarlas, origina una tendencia permanente a los desequilibrios del sector externo, apareciendo una insuficiencia crónica en la producción de divisas, que por ser de carácter estructural se distingue absolutamente de los desequilibrios transitorios de balanza de pagos característicos en los países industriales.¹³

Cuando la capacidad externa de pagos se hace menor que la requerida para solventar los desembolsos corrientes de divisas se desemboca en una obligada devaluación. Pero esta devaluación en lugar de restablecer el equilibrio por la vía expansiva, como supone la teoría tradicional, produce una serie de deformaciones en el sistema económico que da como resultado una caída de la actividad interna, similar a la que tenía lugar en el régimen del patrón oro, reduciendo las importaciones por la vía recesiva.

Debido al carácter estructural del desequilibrio externo provocado por un crónico déficit comercial, no subsanable con una devaluación, el sector externo se convierte en el principal limitador de las estructuras productivas desequilibradas. Periódicamente el crecimiento de la capacidad productiva se adelanta a la capacidad generadora de divisas desembocando en la limitación externa. Cuando esta situación se trata de paliar con endeudamiento en divisas, las cargas financieras se suman al desequilibrio preexistente que no quedó solucionado y lo agravan, ya que a medida que la economía crece, la brecha inicial entre las necesidades y la capacidad generadora de divisas aumenta, haciendo necesarios nuevos préstamos en divisas, creando un círculo vicioso de endeudamiento que siempre culmina con una crisis. Cuando se llega a este punto, la producción retrocede al nivel marcado por la disponibilidad de divisas y una gran parte de la capacidad productiva acumulada queda ociosa en el ínterin. Producto de la crisis bajan las importaciones y se reponen las reservas de divisas. La economía puede volver a expandirse y comienza nuevamente todo el proceso, dando como resultado una economía de parada y arranque (stop and go economy).¹⁴

¹³ Op. Cit. P 33.

¹⁴ Op. Cit. P 34.

La teoría clásica y la keynesiana reconocen únicamente dos tipos de limitaciones, la disponibilidad de equipos y mano de obra (clásica) y la insuficiencia coyuntural de la demanda interna (keynesiana). La aparición de la limitación ejercida por el sector externo altera las prioridades que surgen de estas teorías e impone instrumentos de acción no convencionales.

Pero ocurre además, que el proceso de limitación externa no solo afecta al crecimiento sino que altera todo el funcionamiento del sistema económico. Origina fuertes golpes de un nuevo tipo de inflación, que nace de las devaluaciones, denominada inflación cambiaria, induciendo a nuevas deformaciones de orden secundario en el sistema económico como son largos periodos de restricción monetaria, periodos compensatorios de inflación de costos, crónico déficit del presupuesto, estancamiento de los salarios reales derivado de la transferencia regresiva de ingresos, paralización de las inversiones productivas por insuficiencia de incentivos con subutilización de la capacidad de ahorro del país, etc.¹⁵

Así como los fenómenos recesivos de los países industriales, especialmente en 1929, no podían entenderse en el marco de la economía clásica, que descartaba la limitación de demanda, tampoco pueden entenderse los problemas económicos de las estructuras productivas desequilibradas en el marco de la *teoría económica tradicional*¹⁶, que niega la existencia de la limitación externa que los provoca. Por lo tanto, la aparición de este tipo de limitación impone un cambio de prioridades, de instrumentos y de valores respecto de aquellos que rigen dentro de la teoría tradicional y crea la necesidad de un nuevo marco analítico que, partiendo del tipo de limitación vigente, indique las nuevas variables estratégicas, fije las prioridades e inspire las medidas correspondientes, al tiempo que logre una adecuada difusión dentro del medio social para que tenga lugar a través de acciones en el terreno político.¹⁷

Pero la teoría económica constituye un ejemplo dramático del dilema de la humanidad que encierra el hecho de que los cambios de la realidad son muchos más rápidos que la capacidad de la mentalidad colectiva para adaptarse a ellos.

Mientras los grandes países industriales aprendían a entender y manejar sus economías, eliminaban las crisis keynesianas y modificaban el sistema cambiario internacional para evitar las crisis del sector externo, en una serie de naciones, entre ellas la Argentina, amparándose en cierto proteccionismo, comenzaba a desarrollarse una incipiente industria y surgía la nueva realidad de las estructuras productivas desequilibradas, que enfrentaban la limitación externa de un modo crónico.¹⁸

¹⁵ Op. Cit. P 35.

¹⁶ El autor llama *teoría económica tradicional* al conjunto de concepciones brindados por la teoría clásica más los aportes realizados por el keynesianismo. Op. Cit. P 33.

¹⁷ Op. Cit. P 36.

¹⁸ Op. Cit. P 37.

Esta nueva realidad contradecía a la teoría tradicional, la cual partía del postulado del equilibrio externo automático. Según ese postulado bastaba mantener el libre juego de las fuerzas del mercado y permitir que el tipo de cambio se colocase en un nivel apropiado para asegurar el equilibrio permanente de la balanza de pagos, sin que decayera el nivel de actividad interna, negando toda posibilidad de aparición de una limitación externa. Desde este enfoque, los fenómenos de desequilibrio externo son atribuidos siempre a un mal manejo interno, que puede consistir en un tipo de cambio inadecuado, o a un exceso de demanda, descrito muchas veces como la pretensión del país de consumir más de lo que produce.

Pero ocurre que este postulado es válido únicamente para las estructuras productivas equilibradas y esto no es aclarado en los tratados ni libros de texto, los cuales en su mayoría han sido escritos en los países industriales.

El supuesto de la libertad de comercio entre las naciones implica que en ningún país puedan surgir actividades de precios mayores a los internacionales, resultando todas las estructuras productivas forzosamente equilibradas. Así, la teoría tradicional introduce de modo implícito y oculto el supuesto de que todas las estructuras productivas están equilibradas.

Aunque estos supuestos no se cumplen cabalmente en ninguna parte del mundo, las desviaciones en los países industriales, sobre todo en los sectores agropecuarios protegidos, son lo suficientemente reducidas como para no afectar la validez de la teoría, que se parece bastante a la realidad.

Su aparente carácter universal se debe a que la teoría tradicional no concibe la existencia de las estructuras productivas desequilibradas.¹⁹

Los países exportadores primarios en proceso de industrialización, como la Argentina, siguieron durante años un desarrollo basado en las restricciones al comercio internacional, violando los supuestos de la teoría neoclásica, resultando de este proceso su estructura. Esta estructura constituye un dato de la realidad más allá de la aprobación o desaprobación del camino que condujo a ella.

La incoherencia de estos países consiste en que, habiendo violado los preceptos de la teoría tradicional y habiendo creado un nuevo tipo de realidad que altera las premisas sobre las cuales descansa dicha teoría, no han procedido a una revaluación simultánea de sus esquemas analíticos, prioridades, instrumentos y valores económicos que incorporen de manera explícita la existencia del desequilibrio de la estructura productiva, siendo que el mismo se ha producido de un modo deliberado.

Una explicación posible de este fenómeno es que las naciones periféricas, así como importan modas, tecnología y hábitos de consumo, también importan ideas provenientes

¹⁹ Op. Cit. P 38.

de los países más adelantados y, dado que los problemas que aquejan a los países exportadores primarios en proceso de industrialización realmente les son ajenos a los países que funcionan como usinas del conocimiento, estas problemáticas no se encuentran reflejadas en sus elaboraciones teóricas.

Desde el comienzo de su proceso de industrialización, la Argentina y otros países similares, se vieron desprovistos de un cuerpo coherente de ideas que los pudiesen guiar, avanzando de un modo más bien pragmático y carente de una conciencia a nivel intelectual de las consecuencias teóricas que acarrearía esta nueva realidad que se estaba creando.²⁰

La aplicación de las ideas tradicionales a esta nueva realidad impide comprender el fenómeno de la limitación externa, oscurece las relaciones causales vigentes en la economía, imposibilita la elección adecuada de prioridades y obstaculiza la concepción y puesta en marcha de una política orgánica del sector externo que permita superar dicha limitación.

Es el marco analítico incorrecto, que da lugar a los falsos dilemas y controversias sin sentido, impidiendo que los esfuerzos constructivos se dirijan a la verdadera solución de los problemas.²¹

La imposibilidad de concebir un modelo teórico que permitiese comprender la propia realidad, y no tanto los problemas objetivos con los que tropezaba el país, era lo que producía las deformaciones de la economía y daba lugar a las recurrentes crisis y estancamientos en la Argentina.

Para modificar esta situación debía partirse de la toma de conciencia de que este fenómeno existía, asumir que los impedimentos eran mentales y se originaban en la diferencia entre la realidad económica y los modelos que dieron lugar al pensamiento económico tradicional, para luego avanzar hacia la elaboración de un modelo teórico adecuado a la nueva realidad, que comprendiera el cambio de prioridades y valores que este implicaba, a fin de proceder a una reestructuración de los instrumentos de política económica de acuerdo con las nuevas prioridades. El objetivo principal debía centrarse en lograr un cuerpo de ideas compartido por la sociedad, capaz de orientar la acción cotidiana de acuerdo con los objetivos del desarrollo nacional, ofreciendo un marco conceptual adecuado que abriera camino hacia las soluciones y dispusiera los falsos dilemas en que se debatía la sociedad.²²

²⁰ Op. Cit. P 39.

²¹ Op. Cit. P 40.

²² Op. Cit. P 41.

3.5- Propiedades de las estructuras productivas desequilibradas.

Los países en desarrollo, que pertenecían a esta categoría, contaban con actividades primarias surgidas de ventajas especiales provenientes de ciertas condiciones naturales, tales como el clima, la fertilidad de la tierra, la existencia de yacimientos mineros, etc. que les permitían compensar la baja productividad de su mano de obra. Al mismo tiempo las actividades industriales no contaban con estas ventajas debido a su mayor complejidad y a la baja capitalización tecnológico-social, con lo cual sus costos eran marcadamente mayores que los del sector primario.

El autor indica que el mayor costo industrial también se debía a la estrechez del mercado, la escasa capacidad gerencial, el bajo entrenamiento de la mano de obra, las dificultades de transporte y comunicaciones, la falta de información técnica, los inconvenientes en el abastecimiento de máquinas, repuestos y materias primas, etc. Todas estas desventajas eran producto de un desarrollo insuficiente y hacían que la productividad industrial resultara mucho más baja que la del sector primario.

El principio de la óptima división internacional del trabajo basada en las ventajas comparativas, presente tanto en la economía clásica como en la tradicional, establece que cada país debe seleccionar las actividades de mayor productividad, exportar dichos productos e importar los demás bienes que necesite. Desde esta conceptualización, los países exportadores primarios no deberían desarrollar ninguna industria, y en su lugar, estimular al máximo su producción primaria y adquirir los productos industriales en el exterior.²³

Mientras que las actividades primarias pudiesen dar empleo a toda la población y su expansión pudiera asegurar, por sí sola, el crecimiento de la economía, considerando a la política económica de modo estático y de corto plazo, este tipo de desarrollo podría ser óptimo. Pero las condiciones que rigen en el mundo real no son tales, ya que la expansión de la actividad primaria siempre choca con limitaciones de oferta o de demanda y, además, solo es capaz de emplear un porcentaje de la población, el cual disminuye a medida que progresa la tecnificación, decayendo la capacidad de ocupación inclusive en términos absolutos. De modo que, aunque se considere la hipótesis más favorable de una demanda mundial sostenida, igualmente aparece una mano de obra ociosa debido a la incapacidad de dicho sector para absorberla en su totalidad.

Si a esto sumamos las limitaciones de demanda ocasionadas por las crisis económicas, los conflictos internacionales, las cosechas excepcionalmente buenas en los países importadores, el reemplazo de ciertas materias primas por productos sintéticos o las restricciones deliberadas a la importación que aplican muchos países, se vuelve mucho más evidente la imposibilidad fáctica del sector primario para ocupar toda la mano de obra existente.

²³ Op. Cit. P 52.

Cuando aparece la desocupación de mano de obra, y demás factores de la producción, deja de regir la premisa del pleno aprovechamiento de los recursos, en que se basa el principio de la óptima división internacional del trabajo.

Es bajo estas circunstancias que se impone la necesidad de desarrollar una política de industrialización que permita explotar los recursos que, de otra manera, quedarían ociosos. Aunque la productividad comparativa sea menor que la del sector primario y mientras que la producción de este no se vea afectada, la incorporación de las nuevas actividades siempre lleva a un incremento del producto del país. De modo que, cuando no existe la posibilidad de usar todos los recursos en las actividades más productivas, su utilización en actividades de menor productividad comparativa significa la asignación de recursos más eficiente, dentro de las restricciones existentes.²⁴

Y si todas estas razones aún no fueran suficientes, la industrialización igual debe emprenderse dado el carácter dinámico de su productividad ya que la misma crece con el transcurso del tiempo, por la incorporación de tecnologías, las economías externas derivadas de la proximidad física de diferentes industrias complementarias, la capacitación de la población, la difusión de técnicas de control empresarial y organización; en suma, con el aumento del grado de industrialización del país.

La industrialización es un factor de transformación de la sociedad que vuelve dinámico el concepto de las ventajas comparativas, haciendo que muchas actividades que en un determinado momento representaban un uso ineficiente de los recursos, luego de dicho proceso puedan considerarse eficientes. Es necesario que muchas actividades, que no hubieran podido surgir ni superar su etapa de menor productividad si el principio de las ventajas comparativas inmediatas hubiera condicionado su nacimiento, se encaren y se desarrollen aunque haya que apartarse por algún tiempo de dicho principio. La menor productividad momentánea no debe calificarse como un uso ineficiente de los recursos sino como una inversión que hace la sociedad, en términos de una menor productividad presente, para beneficiarse en el futuro.²⁵

Entonces, la industrialización de un país exportador primario es recomendable por tres razones fundamentales. Primero, por las limitaciones que impiden el empleo de toda la mano de obra disponible en las actividades primarias; segundo, por las limitaciones de la demanda mundial de dichas actividades, que impiden que se trabaje a plena capacidad; y tercero, por la propiedad inherente a todo proceso de industrialización que consiste en un progresivo aumento de la productividad, tanto del sector industrial como de toda la economía.²⁶

Pero la decisión de industrializar en estos países implica la aparición de una estructura productiva desequilibrada, con dos sectores de productividades relativas diferentes y una

²⁴ Op. Cit. P 53.

²⁵ Op. Cit. P 54.

²⁶ Op. Cit. P 55.

consiguiente estructura de precios relativos distinta de la internacional y una relación entre los precios industriales internos y los precios primarios también distinta de la internacional. Esto hace que mientras que los precios primarios expresados en dólares coinciden con los internacionales, los precios industriales siempre serán más altos que los internacionales.

Dada la falta de competitividad del sector industrial y con el fin de protegerlo, la industrialización se lleva adelante con regímenes restrictivos a la importación. Pero esta política, si bien posibilita el surgimiento de la industria, no hace posible la exportación de sus productos a causa de sus altos precios, quedando restringida al exclusivo abastecimiento del mercado interno. De este modo, el sector se convierte en un consumidor neto de divisas sin contribuir a proveerlas. Esta situación genera una divergencia entre el desarrollo y la capacidad del país para generar divisas. Es esta divergencia la que, si no se neutraliza con medidas deliberadas, lleva en forma progresiva a la crónica limitación externa.²⁷

La sobre elevación de los precios industriales con respecto a los del mercado internacional es el primer eslabón de esta cadena causal que culmina con la limitación del crecimiento por los problemas de la balanza de pagos. Por lo tanto, se hace necesario analizar las propiedades de las estructuras productivas desequilibradas y desentrañar el mecanismo que causa esta sobre elevación.

Comúnmente se cree que el precio internacional de un bien depende de la productividad (o eficiencia) con la que es producido. Pero esta idea es falsa. La baja productividad humana de un país no determina por sí sola el precio de sus productos en dólares. Un país puede ser muy poco productivo y, sin embargo, ser muy competitivo internacionalmente. Los precios internos se traducen a términos internacionales teniendo en cuenta el tipo de cambio vigente, de modo que el precio de un producto en dólares depende siempre de dos factores simultáneos: la productividad de la actividad en cuestión que, dado un salario, fija el precio interno y los mecanismos de fijación del tipo de cambio en el país, que determinan su traducción al precio internacional.

El tipo de cambio, por decisión gubernamental o a través del mercado, se coloca en un nivel tal que los precios internos queden igualados con los internacionales (paridad del poder adquisitivo). De modo que sin importar la productividad de un país, sus precios expresados en dólares deberían ajustarse a los internacionales mediante un cambio adecuado. La función equilibradora de los tipos de cambio posibilita el comercio internacional entre economías de distintas productividades. Pero el logro de este equilibrio, y la posibilidad de comerciar internacionalmente, para los países con menor productividad tiene un costo. Dicho costo es un nivel de vida más bajo. Porque cuanto menor es la productividad, tanto más hay que desvalorizar la moneda y tanto más bajos resultan los salarios medidos en dólares.

²⁷ Op. Cit. P 56.

Entonces, mientras el sistema cambiario funcione correctamente, esta menor productividad no debería afectar a los precios internacionales ni impedir al país exportar.

Pero en los países exportadores primarios con bajo nivel de desarrollo la sobre elevación de los precios industriales por encima de los internacionales no se debe a la baja productividad industrial, sino a la ausencia del mecanismo cambiario equilibrador descrito.

En el análisis anterior se supuso tácitamente que, dentro de un país, todas las actividades tienen la misma productividad y que el tipo de cambio que iguala el precio interno de un producto con el respectivo precio internacional, iguala automáticamente todos los demás precios internos con los internacionales (paridad cambiaria única para todas las actividades).

En las estructuras productivas desequilibradas la paridad única no existe, ni puede existir, debido a que, por definición, estas estructuras contienen dos sectores de productividades netamente diferentes de los que resultan dos paridades distintas. Como estas no pueden ser reflejadas simultáneamente por el mismo tipo de cambio, el mecanismo cambiario de igualar los precios internos con los internacionales no funciona con todos los productos a la vez.

Y debido a que el tipo de cambio se fija sobre la base de la estructura de costos y precios del sector exportador primario, la paridad cambiaria es en realidad la del sector primario, y los precios del sector industrial, expresados a ese tipo de cambio resultan demasiado altos en comparación con los internacionales.

Para remediar esta situación, el tipo de cambio más alto que requiere la industria se construye por la vía fiscal a través de los derechos a la importación, de tal modo que sumados al tipo de cambio nominal, crean de hecho un sistema paralelo de tipos de cambio importadores, mas altos que el nominal.²⁸

Así se observa que los altos precios industriales en la estructura productiva desequilibrada y la consiguiente imposibilidad de exportar dichos productos no se originan en la baja productividad industrial, más allá de que esta exista, sino en la menor productividad relativa de la industria con respecto al sector primario que fija el tipo de cambio. Si en algún país de estas características desapareciera la actividad primaria, se perdería el sector más productivo y bajaría su nivel de vida pero, al mismo tiempo, desaparecería el problema de precios que impide exportar a su industria, ya que no habría ningún obstáculo para que el tipo de cambio pudiera colocarse a la altura de la productividad industrial (Ver ANEXO 1).

De modo que el grado de desequilibrio de la estructura productiva está dado por la diferencia de productividades entre el sector primario y el sector industrial.

²⁸ Op. Cit. P 58.

Aunque las circunstancias justifiquen un grado de desequilibrio considerable, al no reconocerse la legitimidad de la existencia de este tipo de estructura, en la práctica se incurre en irracionalidades que llevan el desequilibrio a un grado mayor que el necesario, derivando en un proceso de deformación acumulativo.²⁹

La actividad industrial insume muchas más divisas que las actividades primarias. En la primera etapa de industrialización se produce la sustitución de bienes de consumo final que se venían importando, desplazándose la importación a los bienes intermedios del grado de elaboración inmediatamente anterior. Dado que el valor de estos insumos es menor que el del producto final, se produce un cierto ahorro de divisas. Este ahorro se ve reducido por la importación de bienes de capital que exige la industrialización, pero el efecto neto sobre la disponibilidad de divisas es positivo. Las importaciones no disminuyen, su valor se mantiene pero cambia su estructura y aumenta la cantidad de bienes industriales que obtiene el país con una disponibilidad dada de divisas.

Con el correr del tiempo la producción manufacturera interna se expande por encima de las cantidades importadas previamente, alentada por el crecimiento del ingreso y por el incremento del consumo específico de manufacturas. A medida que avanza la industrialización hay que observar si el efecto sustitución sigue predominando. Si es así, se mantendrá el ahorro de divisas; pero cuando el efecto conjunto sobre la balanza de pagos que ejerce la importación de nuevos insumo y bienes de capital llegue a superar el efecto de la sustitución de las importaciones anteriores de bienes terminados, el ahorro de divisas desaparecerá y la industrialización ulterior comenzará a requerir un acopio de cantidades crecientes de divisas.

Como las exportaciones primarias no suelen desarrollarse a la par de estas nuevas necesidades, la disponibilidad de divisas se convierte en un nuevo tipo de limitación al crecimiento industrial, volviéndose más intensa esta limitación cuanto mayor éxito tuvo la expansión del ingreso interno, siendo el crecimiento del ingreso el objetivo de toda la política.

La clave para superar la limitación externa radica en el desarrollo de algunas industrias específicas para la exportación. Esta elección es crucial ya que determinará el tipo de desarrollo futuro. Si un país con estructura productiva desequilibrada opta por este camino tendrá una economía relativamente abierta, con un desnivel de una magnitud limitada entre los precios industriales y los primarios, que irá disminuyendo a medida que aumente la productividad industrial.

Pero al momento de tomar esta decisión aparecen determinados obstáculos que hacen que el camino de la sustitución de importaciones resulte más fácil desde todo punto de vista.

²⁹ Op. Cit. P 61.

3.6- Obstáculos de las industrias de exportación frente a las industrias sustitutivas.

El primer obstáculo reside en los elevados precios industriales y en los métodos necesarios para equiparlos a los internacionales, según se trate de la sustitución de importaciones o de la exportación.

En el caso de la sustitución de importaciones la equiparación se logra con un régimen de protección aduanera. Este régimen no sólo no genera gastos estatales, sino que muchas veces provee ingresos al fisco. Esto hace que sea una política fácil de implementar y que no requiera de teorías elaboradas para justificarla.³⁰

En cambio, en el caso de las exportaciones la desventaja de costos de la industria local puede ser compensada solo a través de un subsidio o de tipos de cambio especiales.

El subsidio constituye una erogación fiscal que entraría en conflicto con las ideas de quienes tienen como prioridad el equilibrio presupuestario debido a que este, aparentemente, llevaría al déficit fiscal.

El uso de tipos de cambio múltiples puede implicar un incremento de los gastos fiscales, el encarecimiento de las transferencias financieras o una combinación de ambos. Además entra en conflicto con las ideas sobre el sano manejo cambiario que tiene la comunidad financiera y los organismos de crédito internacionales.

Como la política capaz de equiparar los precios industriales internos con los internacionales y posibilitar su exportación implica la adopción de medidas contrarias a la teoría económica tradicional y a las ideas de la comunidad, requiere una sólida fundamentación teórica que pueda vencer las resistencias fiscales, políticas y de la opinión pública.

Además de estos inconvenientes, la exportación industrial enfrenta otros impedimentos tales como la calidad de las manufacturas, a veces no aceptada en el mercado mundial, y el prestigio de las marcas y la organización comercial, cuya conquista demanda tiempo e inversiones, mientras que el mercado local ya consume ciertos productos que hasta el momento se importaban y basta con impedir su entrada para que surja automáticamente la demanda para la producción interna.

Y si todos estos escollos fueran superados, así mismo podría ocurrir que la corriente exportadora quedase frenada por el cierre de los mercados.³¹

Todas estas razones hacen que el desarrollo de las industrias exportadoras se deje de lado, siguiendo la alternativa del desarrollo “hacia adentro” que consiste en la sustitución de importaciones en profundidad.

³⁰ Op. Cit. P 63.

³¹ Op. Cit. P 64.

3.7- La sustitución de importaciones en profundidad y el desequilibrio acumulativo.

La sustitución, luego de abarcar sólo bienes de consumo final, tiene que desplazarse hacia los insumos de estos y las importaciones se desplazan hacia el nivel de elaboración subsiguiente.

Esta descripción es deliberadamente esquemática ya que, en la realidad, el proceso nunca avanza de un modo tan ordenado.³²

Desde un punto de vista cualitativo, la sustitución de importaciones en el nivel de los insumos marca el comienzo de una nueva etapa de desarrollo industrial, en la cual comienza a manifestarse el carácter acumulativo del desequilibrio inicial. Hasta ese momento la sobre elevación de los precios de las manufacturas locales pudo haberse originado en los altos costos de producción y en la incidencia desfavorable de la estructura económica de un país en la etapa inicial de su desarrollo.

La tendencia de toda producción industrial a incrementar su productividad y calidad en el transcurso del tiempo hacía dable esperar que, si no se elevaban en el ínterin los demás factores de costos internos, los desniveles iniciales entre la productividad industrial y la del sector primario tenían que ir disminuyendo. En consecuencia, también se reducirían progresivamente las diferencias entre los precios locales y los internacionales, atenuándose las diferencias iniciales que obstaculizaban el desarrollo de las industrias exportadoras.

Pero mientras avanza el proceso de aumento de la calidad y disminución de los costos de la producción final, la sustitución de importaciones de diferentes insumos que forman parte integrante en estos procesos finales tiene un efecto opuesto sobre los costos de esta producción final. Tal como pasaba con los bienes finales, ahora los insumos y bienes de capital que comienzan a producirse en el país, lo hacen a precios mayores que los internacionales, propagándose a las etapas finales, que empiezan a trabajar con una estructura de costos que se eleva a raíz del aumento de precios de las etapas anteriores.

La sustitución de la importación de insumos de un nivel de elaboración anterior al de los productos finales posterga, pero no resuelve, el problema del desequilibrio externo. Con la nueva expansión de la industria interna vuelve a aumentar la necesidad de divisas y se hace necesario sustituir el siguiente nivel de elaboración, y así sucesivamente. Cada nueva sustitución significa una onda de aumento de costos que se propaga a través de toda la estructura productiva.³³

Con el fin de obviar la limitación externa que amenaza paralizar la expansión interna, el país se ve forzado a seguir, cada vez en mayor profundidad, el proceso sustitutivo de importaciones. Pero este proceso también tiene sus limitaciones, ya que abarca etapas

³² Op. Cit. P 65.

³³ Op. Cit. P 66.

productivas en las cuales el tamaño reducido del mercado frente a la inversión mínima requerida, la creciente necesidad de tecnología compleja y, muchas veces, la falta de disponibilidad de recursos naturales hacen que la producción local se torne paulatinamente más costosa. Así, las materias primas y los bienes de capital, importados al principio a precios internacionales, son reemplazados progresivamente por una producción interna protegida y más cara.

De este modo, 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, aumentando el grado de desequilibrio de la estructura productiva.³⁴

3.8- El callejón sin salida de la política sustitutiva.

Así encontramos un modelo económico caracterizado por la divergencia entre el desarrollo industrial interno y la capacidad de generar divisas, con tendencia a recaer en limitaciones al crecimiento por problemas de balanza de pagos.

Mientras que el incremento de las exportaciones del sector primario logra compensar las necesidades crecientes de divisas, el problema queda superado y el país puede seguir creciendo, pero cuando este sector tropieza con restricciones de demanda o con limitaciones de oferta, las exportaciones no pueden aumentar a un ritmo proporcional al producto industrial.

Para evitar el desequilibrio de la balanza de pagos se recurre a la política sustitutiva, disminuyendo el porcentaje de las importaciones dentro del producto y obteniendo con la misma cantidad de divisas un producto mayor.³⁵

A los fines del análisis que interesa en este trabajo, el concepto de sustitución se identifica con el concepto de ahorro de divisas. En este contexto, la denominación de industrias sustitutivas se restringe a aquellas que producen bienes que antes se importaban y hasta una cantidad que no supere las cantidades que se importaban. La política sustitutiva se define como aquella que permite reducir el coeficiente de importaciones, que mide la proporción de estas en el producto.

Los problemas que se le presentan a la política de equilibrio del sector externo a través de la sustitución de importaciones provienen de la dificultad para lograr un ritmo permanente y sostenido de reducción del coeficiente de importación.³⁶

³⁴ Op. Cit. P 67.

³⁵ Op. Cit. P 70.

³⁶ Op. Cit. P 71.

Terminada la primera etapa de sustitución en el nivel de industrias terminales, una política sustitutiva que evite que crezca el coeficiente de importaciones puede considerarse exitosa, ya que estas estructuras están caracterizadas por el siguiente dilema: mientras el país crece internamente, su capacidad de generar divisas no aumenta en la misma proporción, creando un déficit que no logra ser compensado por la sustitución de importaciones, surgiendo en consecuencia la tendencia autónoma al desequilibrio externo.

A este concepto de desequilibrio acumulativo de la estructura productiva como causante de los problemas de balanza de pagos se lo denomina “circulo vicioso de la política sustitutiva”.³⁷

3.9- Limitación externa manifiesta – Crisis de la Balanza de Pagos.

Con el fin de contemplar todas las erogaciones de divisas de un país, se utiliza un coeficiente de gasto de divisas, que indica la proporción del gasto total de divisas en el producto, incluyendo tanto las importaciones como los pagos de servicios, gastos de turismo, licencias, intereses, dividendos, etc.³⁸

Un país que tiene, supongamos, un producto de 20.000 millones de dólares, con un coeficiente de gasto de divisas de 0,10, para emplear su capacidad productiva a pleno necesita 2.000 millones de dólares anuales, que obtendrá, fundamentalmente de sus exportaciones primarias.

Con un crecimiento anual del 6%, el producto se incrementa a 21.200 millones. Si el coeficiente de gasto de divisas se mantiene constante, la necesidad de estas también crecerá un 6% y si no aumentan las exportaciones, aparece un déficit en la balanza de pagos de 120 millones.

El producto puede mantenerse en el nuevo nivel, pero a costa de consumir la reserva de divisas. Pero si el ritmo de crecimiento se mantiene, pasados dos años el déficit será de 247 millones y pasados tres de 380 millones y así sucesivamente.

La progresión crece tan rápidamente que, sea cual fuere el nivel inicial de reservas, en pocos años estas se agotarían y una vez agotadas, el nivel de actividad queda limitado por la disponibilidad de divisas.

A fin de analizar este fenómeno hay que diferenciar su esencia de su mecanismo.

La esencia es siempre la insuficiencia de divisas para mantener el funcionamiento normal de la actividad interna; pero el mecanismo será diferente de acuerdo con la tendencia económica del gobierno y el régimen cambiario y de importaciones que este adopte.

³⁷ Op. Cit. P 72.

³⁸ Op. Cit. P 73.

Los gobiernos más intervencionistas adoptan controles directos sobre las transferencias de divisas, distribuyéndolas mediante cupos de importación. Cuando cae la disponibilidad de divisas, suspenden las importaciones de máquinas y equipos. Aun existiendo ahorro interno, este no puede transformarse en inversión por falta de divisas y se frena el crecimiento. Si con esto no se soluciona el desequilibrio, sobreviene la suspensión de repuestos, materias primas y productos semielaborados. Sin abastecimiento, muchas fábricas dejan de trabajar. La desocupación hace bajar el consumo de otros bienes y servicios, propagándose la paralización a otras fábricas hasta que el producto nacional se reduce en un porcentaje similar a la merma de la disponibilidad de divisas.³⁹

En los gobiernos de tendencia más liberal, con mercado de cambios libre y sin racionamiento de divisas, la esencia es la misma pero su mecanismo es mucho más complejo. Aquí los controles son indirectos a través de gravámenes, trabas administrativas y depósitos previos a la importación. Una vez agotada la efectividad de estos controles, la recesión se induce por mecanismos cambiarios, monetarios y fiscales, cuya vinculación con el desequilibrio externo primitivo es más difícil de detectar y requiere un complejo análisis económico.

Cuando en el mercado cambiario, la demanda de divisas excede a la oferta, el déficit impulsa a una devaluación forzada por el desequilibrio externo que, en lugar de funcionar como en los países industriales incentivando las exportaciones y la sustitución de importaciones, conduce a una recesión.

Esta situación se produce porque, por un lado, la oferta de las exportaciones primarias no es elástica y, por lo menos a corto plazo, responde poco al tipo de cambio, mientras que los productos industriales, dado su elevado precio, no son exportables a ningún tipo de cambio razonable que no afecte de modo intolerable el equilibrio interno. Por otro lado, las importaciones son en su mayoría esenciales para el funcionamiento de la capacidad productiva instalada, siendo pequeño su margen de compresión por la devaluación. De modo que, la devaluación no incrementa las exportaciones ni reduce la proporción de importaciones en el producto y, en realidad, actúa como agente de equilibrio externo por un mecanismo distinto al que supone la teoría tradicional.

La elevación del tipo de cambio produce un aumento de los costos de todos los productos importados, que se propaga a los precios. Al mismo tiempo, el alza de los precios que recibe en moneda nacional el exportador de productos agropecuarios provoca, por arrastre, el aumento de esos productos en el mercado interno, que se traduce en el alza de precios de los alimentos. Así, se desencadena un tipo de inflación muy especial, la inflación cambiaria, que no proviene de un exceso de demanda con respecto a la oferta

³⁹ Op. Cit. P 74.

global, sino que se origina en la devaluación, o sea, indirectamente, en el desequilibrio entre la demanda y la oferta de divisas.⁴⁰

La teoría tradicional trata este tipo de inflación como un caso particular de la inflación de demanda sin ver la necesidad de diferenciarla.

La inflación cambiaria es netamente recesiva debido a que la elevación de los precios, producida por la devaluación, frente a una masa monetaria que no varía provoca iliquidez y frente a salarios nominales invariables provoca el descenso de los salarios reales. Estos dos mecanismos en conjunto llevan a una disminución de la demanda y a la recesión.

Mientras que el diagnóstico tradicional del fenómeno inflacionario es el exceso de demanda con respecto a la oferta global, en las estructuras productivas desequilibradas aparece una inflación con recesión, un contrasentido en términos de una inflación convencional de demanda.

En Argentina, periódicamente se han desencadenado inflaciones cambiarias a raíz de los desequilibrios de la balanza de pagos, dando lugar a períodos compensatorios de inflaciones de costos, en que los asalariados tratan de reconquistar su participación en el ingreso.

La inflación cambiaria ha sido clave en el mecanismo equilibrador de la devaluación argentina ya que la recesión que produce, reduce el nivel de actividad interna, disminuyendo las importaciones que requiere el país y, de este modo, recuperar el equilibrio externo.⁴¹

El “efecto-precio” que se supone debiera funcionar a partir de la devaluación, consistente en un aumento de las exportaciones y reducción de las importaciones, es reemplazado por el “efecto-ingreso”, ya que las importaciones se reducen por el descenso de la actividad interna, o sea a través de una crisis, por la vía recesiva.

Hasta aquí se ha descrito el desequilibrio externo explícito, que desemboca en una devaluación obligada y, a través de ella, en una recesión. Pero, en períodos aparentemente normales entre las sucesivas recesiones aparecen los desequilibrios externos implícitos, que se manifiestan en los instrumentos de política económica que, en lugar de estar orientados a la maximización del crecimiento interno de la economía, tienen como objetivo evitar que se desequilibre nuevamente el sector externo.⁴²

Estos son los regímenes selectivos de importaciones tales como los cupos o restricciones directas y los arancelarios.

⁴⁰ Op. Cit. P 75.

⁴¹ Op. Cit. P 76.

⁴² Op. Cit. P 78.

También se verifica en el manejo de la política monetaria, que en lugar de adecuarse al grado de ocupación de la capacidad productiva, se utiliza como un elemento para preservar el equilibrio externo, siendo en general mucho más restrictiva. Así es que, una oferta monetaria menor que la que existiría en ausencia de las restricciones del sector externo es la causa principal de la escasez crónica de créditos bancarios y de las elevadas tasas de interés extrabancario. Siendo esta iliquidez monetaria, la que a su vez lleva a la disminución de la demanda interna, a la caída de actividades y a, por lo menos, la desaceleración del crecimiento.

Y la política monetaria restrictiva, además de actuar sobre el sector externo por la vía de la depresión general de la actividad y del desaliento a la salida especulativa de divisas, también tiene el efecto de atraer nuevos capitales y préstamos del exterior. Y, salvo que se utilicen directamente para importar, estos fondos son convertidos a moneda nacional en el mercado cambiario. Las divisas son compradas por quienes necesitan solventar sus operaciones en el exterior, financiando importaciones y demás gastos corrientes del país, compensando así el déficit externo.⁴³

De existir un exceso de divisas, este es adquirido por el Banco Central, quién con dicha compra emite dinero e incrementa sus reservas, haciendo más líquida la plaza. De este modo, el ingreso de capitales del exterior permite eliminar la iliquidez, elevar la demanda y recobrar el ritmo normal de las actividades, constituyendo este aspecto la verdadera razón por la cual los países con una estructura productiva desequilibrada están permanentemente a la búsqueda de estos capitales, independientemente del destino específico que se les de a los fondos que ingresan, que lamentablemente, no constituyen más que un paliativo que, a largo plazo, termina por agravar el problema externo.

3.10- El endeudamiento externo.

Cuando una estructura productiva equilibrada no sufre problemas de balanza de pagos, utiliza capitales extranjeros para suplir la insuficiencia de ahorro nacional y acelerar su crecimiento por encima de las tasas que lograría a partir de su propio esfuerzo. En este caso, los capitales extranjeros se comportan de manera semejante a los capitales locales. La única diferencia es que en el caso de los extranjeros, el país pierde, por los dividendos e intereses, una parte del beneficio derivado del crecimiento de la economía. Pero si la rentabilidad de la inversión es lo suficientemente alta y no existe capacidad de ahorro que permita realizar el crecimiento de otro modo, el beneficio remanente que le queda justifica, por lo menos en términos económicos, el uso del capital extranjero.⁴⁴

⁴³ Op. Cit. P 80.

⁴⁴ Op. Cit. P 81.

Es distinto en las estructuras productivas desequilibradas porque la necesidad de los capitales extranjeros no se origina en la insuficiencia del ahorro nacional sino en la falta de divisas.

Que los capitales extranjeros sean utilizados para compensar los déficit de balanza de pagos provoca que la convertibilidad de las divisas a moneda nacional y de moneda nacional a divisas pase a primer plano, ya que para que el endeudamiento se autofinancie debe generar las divisas necesarias para el posterior pago de las cargas financieras y amortizaciones, por lo que no basta que sean rentables solo en moneda nacional sino que deben serlo, además, en términos de divisas.

Pero como los préstamos e inversiones normalmente se destinan a los sectores que trabajan para el mercado interno, no ayudan a generar divisas. Salvo que se este produciendo un aumento de la capacidad sustitutiva de importaciones o de la capacidad exportadora, el desarrollo industrial que tiene lugar aumenta aún más el consumo de divisas, a lo que debe agregarse el pago de los nuevos intereses, agravándose de este modo el déficit externo inicial.

Así es que para mantener el crecimiento y el pleno empleo de la capacidad productiva hacen falta cada vez mayores aportes de capitales externos y el monto de la deuda crece siguiendo la fórmula del interés compuesto.

Este proceso puede continuar mientras exista confianza en que se mantendrá el equilibrio del mercado cambiario. Pero para que esto ocurra no basta con seguir renovando los créditos ya existentes, sino que, dado el carácter progresivo del endeudamiento, se necesita constantemente nuevos créditos, cada vez de un volumen mayor.⁴⁵

Este proceso, cuanto más dura, más inestable se vuelve.

En cuanto se reduce la entrada de nuevos créditos o la desconfianza frena el ritmo de las renovaciones, se produce el desequilibrio en el mercado cambiario, el Banco Central se ve obligado a vender parte de sus reservas y los nuevos créditos y las renovaciones se retraen aún más. Esto motiva un pánico que genera una fuga masiva de divisas desembocando en una devaluación, que lleva a una inflación cambiaria y a una recesión.⁴⁶

De modo que, además de detener el crecimiento, provocar la subutilización de recursos, inducir la iliquidez monetaria y endeudar al país, la limitación externa tiene efectos deformantes sobre el sistema económico, siendo uno de los más importantes la inflación que se genera a partir dicha limitación.⁴⁷

⁴⁵ Op. Cit. P 82.

⁴⁶ Op. Cit. P 83.

⁴⁷ Op. Cit. P 84.

3.11- Devaluación obligada.

Las devaluaciones en las estructuras productivas desequilibradas pueden dividirse en dos categorías:

- las correctoras de la inflación interna: que tienen como finalidad restablecer los incentivos a la actividad exportadora luego que los costos internos han subido por efecto de la inflación, intentando preservar el nivel habitual de exportaciones e importaciones, evitando que bajen las primeras y suban las segundas, a raíz del atraso del tipo de cambio con respecto a los costos⁴⁸; y
- las obligadas: que surgen de los déficits externos que produce la divergencia permanente entre las exportaciones e importaciones, propia de las estructuras productivas desequilibradas e independientes de una inflación previa. Estas devaluaciones son forzadas por el inminente agotamiento de las reservas y se producen independientemente de la voluntad del gobierno.

Para cumplir con el papel equilibrador que la teoría tradicional les asigna, las devaluaciones obligadas, en un contexto de pleno empleo, tendrían que incentivar la actividad exportadora por encima de su nivel habitual o incrementar la sustitución de importaciones y hacer descender el coeficiente de estas por debajo del habitual.

Pero ocurre que las importaciones en las estructuras productivas desequilibradas se comportan de un modo diferente a como lo hacen en los países industriales. La mayor parte de las mismas no son sustituibles, por lo menos a corto plazo, ya que consisten en materias primas, combustibles y productos semielaborados, esenciales para mantener la actividad del país.

En cuanto a las exportaciones, la producción se divide en manufacturas, de un precio mucho mayor que el internacional y los productos primarios, al precio internacional.⁴⁹

La producción industrial trabaja a un costo tan elevado que una devaluación internamente tolerable no llega a colocarla dentro del límite de los precios internacionales, y las exportaciones primarias se encuentran limitadas por una demanda mundial rígida, por lo cual dichas exportaciones no dependen de los incentivos a la producción, pues todo el volumen colocable ya se exporta. Ni siquiera a largo plazo funcionan adecuadamente los incentivos provistos por una devaluación ya que sus efectos adversos a corto plazo sobre la distribución del ingreso y el nivel de actividad provocan una fuerte reacción del resto de la sociedad, que brega por un nuevo aumento de salarios y precios internos, que anula dichos incentivos.⁵⁰

⁴⁸ Op. Cit. P 112.

⁴⁹ Op. Cit. P 113.

⁵⁰ Op. Cit. P 114.

Y si nos limitamos a los efectos a corto plazo podemos concluir, hasta aquí, que una devaluación obligada no reduce sustancialmente las importaciones por debajo de sus valores habituales ni logra incrementar las exportaciones por encima de sus valores acostumbrados, de modo que, salvo que pueda frenar movimientos financieros especulativos, poco efecto inmediato logra tener sobre la oferta y la demanda de divisas.

De este análisis podemos deducir que producido el desequilibrio externo y forzada una devaluación, esta avanza sin corregir el desequilibrio que la originó a pesar de que la moneda se desvaloriza. Como el desequilibrio es persistente, la moneda se sigue desvalorizando y da la idea de que el proceso podría continuar hasta la eternidad. Pero, en el mundo real, en el ínterin surge un efecto equilibrante de naturaleza distinta al previsto por la teoría. La devaluación en lugar de actuar a través del efecto-precio previsto, lo hace por la vía del efecto-ingreso, produciendo una recesión que provoca la caída de la actividad del país y lleva, consecuentemente, a un descenso de las importaciones.

El fenómeno recesivo se induce mediante el aumento de precios que ocasiona la devaluación. El tipo de cambio determina los costos en moneda nacional de los insumos importados, de los combustibles y bienes de capital. Por lo tanto, la devaluación incide directamente en los costos industriales, los cuales en mayor o menor grado se transmiten a los precios, siendo este el efecto-propagación de la devaluación.

Al mismo tiempo, el tipo de cambio determina el nivel de los precios en moneda nacional de los productos exportables. La venta para el mercado interno no se realiza a un precio menor que el que se podría obtener exportando la producción, de modo que el tipo de cambio determina casi directamente el precio interno de esos productos. Con la devaluación, sube el precio en el mercado interno, constituyendo esto el efecto-arrastre de la devaluación. La importancia de este efecto varía con la influencia que tiene el producto exportable en el consumo interno.⁵¹

Los efectos de propagación y de arrastre, unidos, provocan una elevación general de costos y precios. Esta característica es propia de la inflación cambiaria. Producto del estrangulamiento en la provisión de divisas que produce el desequilibrio del mercado cambiario y de la devaluación que induce, este tipo de inflación asume un carácter fuertemente recesivo.

3.12- La recesión como política estabilizadora.

En las estructuras productivas desequilibradas el efecto directo de una expansión monetaria sobre los precios internos es exactamente el mismo, se halle o no respaldada

⁵¹ Op. Cit. P 115.

en divisas. Si hay pleno uso de los factores, la emisión será inflacionaria en ambos casos y si hay capacidad ociosa, no será inflacionaria en ninguno de ellos.

La verdadera utilidad del respaldo de divisas reside en que este permite aumentar la circulación monetaria y reactivar la economía sin que el aumento de la demanda se enfrente con una limitación externa y provoque una inflación cambiaria.

La política recesiva puede ser estabilizadora, pero la restricción monetaria aplicada de modo aislado solo puede subsanar el desequilibrio externo cuando este no es demasiado fuerte. Cuando este es más severo se hace necesaria una combinación de restricción monetaria y devaluación.

Pero la recesión no podría mantenerse si después de la devaluación se aumentaran los créditos, se expandiera la oferta monetaria y se incrementasen los salarios. Tales medidas, en condiciones recesivas, ni siquiera serían inflacionarias. Pero, justamente, para asegurar el mantenimiento de la recesión y del equilibrio externo, el Fondo Monetario insiste obstinadamente en la necesidad de la restricción monetaria, el equilibrio presupuestario y la estabilidad salarial.⁵²

La actitud más lógica de los países que ven amenazado su nivel de actividad interna por el desequilibrio externo sería recurrir a algún control de cambio y restringir de algún modo las importaciones. Sin embargo, los planes de estabilización en esos casos plantean mantener, o restablecer si no existiera, la libertad cambiaria además de la liberalización de las importaciones.

Las medidas liberalizadoras del sector externo de tales planes tienen dos efectos simultáneos. Desde el punto de vista interno, obligan a una devaluación y la justifican, produciendo una mayor transferencia de ingresos al agro; y desde el punto de vista internacional, representan una concesión al librecambismo, que hacen los países para demostrar su "seriedad", ya que estos planes están asociados también a la atracción de capitales extranjeros, los que ingresarían en condiciones de confianza, estabilidad y rentabilidad, una vez eliminados los problemas del sector externo.⁵³

A raíz de este enfoque el "clima de confianza para el inversor extranjero" pasa a ser considerado una prioridad política. La política monetaria restrictiva busca proveer estabilidad y rentabilidad al inversor, elimina las fuentes internas de financiamiento y eleva la tasa de interés extrabancaria local, empujando a las empresas y al fisco a endeudarse directamente en el exterior o recurrir al financiamiento local, basado también en dólares, de modo que, directa o indirectamente, se promueve la entrada de capitales extranjeros, fundamentalmente en la forma de préstamos.

⁵² Op. Cit. P 134.

⁵³ Op. Cit. P 136.

Por este camino encontramos que la situación se ve agravada con respecto al déficit que obligó a recurrir al Fondo; y la inmediata y aparentemente fácil, forma de obtener las divisas que el país necesita, se materializa en la hipoteca del futuro que implica la profundización acumulativa del endeudamiento y el círculo vicioso de la dependencia externa.⁵⁴

3.13- Insuficiencia o pseudoinsuficiencia de capital.

El dinero para ser creado solo requiere una simple disposición del Banco Central. Pero esta capacidad de crear dinero no es ilimitada ya que cuando la capacidad productiva está siendo utilizada a pleno, la creación de dinero nuevo lleva a una inflación de demanda. Al subir los precios y bajar el poder de compra del dinero, la cantidad de capital monetario vuelve a bajar. La misión de los Bancos Centrales es ir creando dinero mientras existe una capacidad ociosa movilizable a corto plazo hasta que se logra la plena ocupación, pero sin excederla.

Entonces, el límite superior del volumen del capital monetario que puede existir está dado por los recursos productivos del país, o sea su capital real. Si el Banco Central sobrepasa este tope, provoca la suba de precios y se reduce la cantidad de dinero en términos reales.

Pero, el capital monetario puede ser menor que el tope determinado por el capital real. El Banco Central puede negarse a proveer el dinero que requiere el pleno empleo creando, de este modo, una restricción anterior a la que determinan los recursos productivos.

En las estructuras productivas desequilibradas se suele aplicar la política monetaria restrictiva con la intención de frenar las inflaciones cambiarias, que en realidad provienen de un estrangulamiento en la oferta de divisas, antes que la economía llegue al pleno empleo.⁵⁵

Cuando la demanda global, sin superar la capacidad productiva total, resulta excesiva con respecto a la oferta de divisas, las autoridades económicas suelen reducir la cantidad de dinero en circulación por debajo del tope determinado por la capacidad productiva, restringiendo la actividad interna a ese nivel inferior, determinado por la disponibilidad de divisas.

Algunas veces la restricción monetaria se realiza a través de una reducción de la cantidad nominal de dinero y de créditos, postergando la devaluación. Otras, directamente se devalúa la moneda sin una expansión monetaria equivalente, de modo que los costos y precios internos se elevan produciendo un efecto semejante a la destrucción física de

⁵⁴ Op. Cit. P 137.

⁵⁵ Op. Cit. P 139.

parte de los billetes en poder del público y los bancos, ejerciendo dos efectos equilibrantes simultáneos sobre el sector externo, uno directo y otro indirecto.

El efecto directo, consistente en la baja de la disponibilidad de créditos para las empresas e individuos, hace que disminuya la remisión de capitales y la devolución de deudas al exterior, obligando, en algunos casos, inclusive, a recurrir a nuevos préstamos del exterior, forzando el ingreso de divisas.

Y el efecto indirecto resultante de la restricción monetaria consiste en que, al reducir el poder de compra, disminuye el consumo y la inversión, induciéndose una recesión. Baja el nivel de actividad y aparecen recursos ociosos. Esta recesión no es un subproducto accidental e inesperado, sino el mecanismo principal para equilibrar el sector externo.⁵⁶

Este descenso es percibido como una insuficiencia de capital, pero en realidad se trata de una pseudoinsuficiencia de capital, impuesta deliberadamente, por las autoridades económicas para crear condiciones recesivas y adecuar el nivel de actividad económica al estrangulamiento del sector externo.

En el modelo clásico el capital monetario está limitado por la capacidad productiva y en el de limitación externa por un estrangulamiento en el sector externo. Estos modelos se diferencian por la interrelación de las variables económicas, en el primero la insuficiencia del capital monetario, cuando aparece, es de naturaleza real; y en el segundo, en cambio, es aparente ya que se trata de un reflejo del desequilibrio externo, el cual puede ser subsanado mediante una política de balanza de pagos.

3.14- Los capitales extranjeros en las diferentes estructuras productivas.

Para ver qué papel desempeñan los capitales extranjeros se debe distinguir entre los países verdaderamente subdesarrollados y países en desarrollo con estructuras productivas desequilibradas.

En los primeros una gran parte de la población vive en el límite de la subsistencia, en general el ingreso es muy bajo, como también lo es, por ende, la capacidad de ahorro, configurando el llamado “circulo vicioso de la pobreza”. La pobreza es tan pronunciada que impide acumular capitales suficientes para crecer y salir de ella. No tienen problemas de balanza de pagos porque aún no ha surgido un sector industrial y la población se encuentra sumida en el subconsumo. Lo que está faltando es capital de inversión, que tienen que solicitar a países extranjeros. Esto se piensa bajo la idea del beneficio mutuo: los países subdesarrollados crecen cediendo cierta parte de sus frutos a los proveedores del capital. Así, las condiciones que atraen el capital, estabilidad y confianza, se convierten en los principales factores del genuino desarrollo.⁵⁷

⁵⁶ Op. Cit. P 140.

⁵⁷ Op. Cit. P 140.

Quienes se oponen a esto argumentan que la retribución a los capitales extranjeros suele no limitarse a los intereses y dividendos, sino que implica cierta cesión de soberanía y pérdida de autodeterminación del país.

Quienes sí están de acuerdo con la afluencia de capitales extranjeros califican a dicha posición de irresponsable y demagógica. Agregando que no hacen más que profundizar la desconfianza y obstaculizar la captación de capitales, de por sí difícil, dada la inestabilidad política y financiera de los países subdesarrollados.

Este esquema de controversia se aplica, por contagio, en las estructuras productivas desequilibradas que ya dejaron la etapa del subdesarrollo y donde más que insuficiencia de capital, lo que hay es insuficiencia de divisas impuesta por el estrangulamiento del sector externo.

A diferencia del ahorro nacional, el capital extranjero además de suplir la eventual necesidad de capital de inversión, al ingresar en forma de divisas, tiene la capacidad de solucionar el problema de la balanza de pagos.

La escasez de capital de los países subdesarrollados proviene verdaderamente de una insuficiencia de ahorro, que puede ser resuelta por un incremento del ahorro interno o por el capital extranjero, en forma indistinta.

Las estructuras productivas desequilibradas no se enfrentan a una insuficiencia de ahorro, sino a una insuficiencia específica de divisas. Aunque se mejorasen los mecanismos movilizadores de capitales o se impusiere un sacrificio a la población, el problema no quedaría resuelto. La pseudoinsuficiencia de capital sería resuelta, en cambio, mediante una acción específica tendiente a disminuir la necesidad de importaciones y a incrementar las exportaciones, que corrija la tendencia a los desequilibrios externos, característicos de este tipo de estructuras.⁵⁸

Otra forma de resolver el problema sería promover la afluencia de capitales extranjeros ya que en su doble rol de capitales propiamente dichos y de divisas permiten subsanar la insuficiencia de divisas y la consecuente pseudoinsuficiencia de capital. Esta vía es propugnada por el FMI, anteponiendo el objetivo de “confianza” a los demás objetivos de política económica, especialmente a la acción sobre las importaciones y exportaciones, a la que consideran innecesaria, ya que los capitales extranjeros proveerían una solución más simple y fácil, sin incurrir en las “ineficiencias” implícitas de una acción directa sobre la balanza de pagos.

Pero este esquema en las estructuras productivas desequilibradas no funciona, porque el desarrollo industrial exclusivo “hacia adentro”, financiado mediante aportes de capitales

⁵⁸ Op. Cit. P 142.

extranjeros, lleva forzosamente a una situación explosiva del sector externo, que tarde o temprano desemboca en una crisis de balanza de pagos.⁵⁹

A los fines del presente análisis es importante puntualizar el carácter dual de los aportes extranjeros, en tanto que permite financiar erogaciones locales cuando faltan capitales en moneda nacional y al mismo tiempo financiar los gastos corrientes del país en divisas, pudiendo ser su gasto totalmente independiente de la inversión que motivó la entrada de los aportes extranjeros, ayudando a subsanar el déficit externo.

Muchas de las inversiones externas que se promueven suelen ser excusas cuyo objetivo principal es la obtención de créditos de los organismos internacionales, para cubrir las necesidades de la balanza de pagos.⁶⁰

El desdoblamiento mental de la operación permite visualizar la independencia de ambos destinos. Por un lado, una inversión interna y por el otro, un préstamo al país para reforzar la balanza de pagos. Este último resulta ser el realmente importante por la necesidad de subsanar los recurrentes déficits externos que lleva aparejado el desarrollo en los países con estructuras productivas desequilibradas.

Si dicho déficit no existiera, los capitales faltantes podrían surgir de una expansión del crédito bancario, hasta que la disponibilidad monetaria alcance los niveles de la capacidad productiva instalada y la financiación del presupuesto podría realizarse mediante una expansión monetaria. Pero estos recursos, aunque su gravitación en las inversiones es reducida, se intentan obtener a través de préstamos extranjeros porque se vuelven muy importantes para la balanza de pagos.

Pero, el desarrollo sustitutivo financiado con aportes extranjeros no es viable.⁶¹

Cuando no existe el problema externo, los aportes extranjeros pueden cubrir las necesidades de capital y contribuir al crecimiento por tiempo indefinido, con la sola condición de que la inversión de dichos capitales sea lo suficientemente productiva para proveer un crecimiento del producto mayor que su costo de intereses y dividendos.

Si en algún momento se interrumpe la afluencia de capitales lo peor que puede suceder es que el crecimiento se reduzca a la capacidad que provee el ahorro nacional.

Pero cuando los aportes extranjeros se utilizan para cubrir el déficit del sector externo en una estructura productiva desequilibrada, resultan necesarios no ya para hacer crecer la economía sino para mantener su funcionamiento al nivel alcanzado. Y dado que las inversiones se realizan sobre todo en el sector industrial que trabaja para el consumo interno, su afluencia no incrementa la capacidad exportadora, con lo que sigue

⁵⁹ Op. Cit. P 143.

⁶⁰ Op. Cit. P 147.

⁶¹ Op. Cit. P 148.

aumentando el déficit potencial del sector externo y aumenta aún más la necesidad de nuevos aportes. Esto avanza en progresión geométrica hasta desembocar en el colapso.

Al interrumpirse la entrada de nuevos aportes, las fábricas se ven forzadas a reducir su producción por debajo de la que sería obtenible con la capacidad productiva ya instalada.⁶²

El déficit estructural original se ve acrecentado por las cargas financieras, intereses y dividendos que generan esos aportes. El déficit total se compone, entonces, del déficit estructural y de las cargas financieras que surgen a raíz de cubrirse este déficit original con préstamos o inversiones extranjeras. Este déficit más grande exige nuevos y mayores aportes para ser compensado, evidenciando que el aumento se produce en una progresión rápidamente creciente.

Para que el proceso pueda seguir se requiere de continuos aportes nuevos, pero por cada momento de alivio que éstos ofrecen se paga el precio del agravamiento del problema inicial, y el volumen de los fondos que ingresan debe crecer a un ritmo suficiente para compensar el aumento del déficit.⁶³

Este proceso reviste un carácter claramente explosivo y cuando la afluencia de nuevos aportes resulta insuficiente para compensar el déficit, comienza a disminuir el ingreso de nuevos fondos y se produce una reacción en cadena que provoca la quiebra de todo el sistema.⁶⁴

Muchas veces se cree que los efectos descritos se evitarían logrando un clima de incentivos y confianza que asegurase la reinversión de intereses y utilidades. Una mayor reinversión solo lograría prolongar el proceso, pero no evita el colapso, siendo su efecto, desde el punto de vista de la balanza de pagos, el mismo que el de los nuevos aportes de fondos extranjeros: cubrir el déficit momentáneo a costa de incrementar el endeudamiento y el déficit futuros. La única ventaja que tienen, es que son más fáciles de obtener.⁶⁵

Los ciclos de endeudamiento, recesión-confianza-recesión, inspirados en la doctrina del FMI, comienzan con un plan de “estabilización” y un periodo recesivo, de iliquidez monetaria. Luego pasan por un periodo de auge, basado en la afluencia de aportes externos, caracterizado por el despilfarro de divisas, que lleva a un importante aumento de la deuda externa. Continúa un periodo de retracción de los préstamos y de iliquidez, y concluye en un colapso, que da lugar a un nuevo “plan estabilizador”.

La primer etapa se caracteriza por una fuerte devaluación que crea la expectativa de un tipo de cambio estable y una tasa de interés real extrabancaria lo suficientemente alta como para resultarle atractiva a los prestamistas extranjeros.

⁶² Op. Cit. P 149.

⁶³ Op. Cit. P 150.

⁶⁴ Op. Cit. P 151.

⁶⁵ Op. Cit. P 152.

La segunda es la de “confianza”. La promesa de estabilidad eterna y la alta tasa de interés atraen aportes extranjeros, inicialmente, en cantidades superiores a las necesidades que plantea el sector externo. Crecen bruscamente las reservas del Banco Central y, siguiendo la política monetaria tipo patrón oro, se incrementa la liquidez y con ella la demanda interna. Hay un clima favorable para las inversiones y existe la convicción de que por fin ha llegado un equipo económico capaz, que ha sabido incorporar al país al mundo civilizado.⁶⁶

Pero este periodo es de corta duración ya que los gastos de divisas crecen en progresión geométrica, no solo por los intereses acumulados, sino por las medidas liberalizadoras de importaciones, que suelen acompañar a los planes de estabilización.

En las estructuras productivas desequilibradas existen siempre necesidades postergadas por la escasez de divisas cuya satisfacción resulta muy difícil de evitar cuando se cuenta con posibilidades reales de hacerlo, incrementándose el gasto de divisas por el solo hecho de su afluencia.

Cuando esta afluencia conduce al incremento de las reservas del Banco Central, a la expansión monetaria interna y al auge de las actividades económicas, el país vive un periodo de euforia en el que el problema externo se da por totalmente superado y se deja de percibir la necesidad de una acción correctiva sobre la balanza de pagos, interpretando que el aumento de las reservas demuestran que el problema del déficit externo ha sido definitivamente superado.⁶⁷

Entonces, el ahorro de divisas deja de ser una prioridad y mientras las importaciones esenciales crecen en forma proporcional al producto, las no esenciales aumentan en forma más brusca, siendo los intereses industriales directamente afectados los únicos que se oponen a este proceso.

El auge de importaciones es notable en los bienes de capital por razones de precio, ya que la estructura de costos industriales internos coloca fuera de competencia a la producción local.

El aumento del equipamiento, si bien tiene una influencia positiva sobre la productividad, no soluciona el desequilibrio externo debido a que solo un porcentaje muy reducido se dirige a las industrias sustitutivas. Este fenómeno se ve reforzado por las facilidades dadas a las importaciones que desalientan las nuevas inversiones sustitutivas.⁶⁸

La afluencia de aportes extranjeros, al provocar una abundancia momentánea de divisas, hace que estas dejen de considerarse como un bien escaso y que se liberalice el comercio exterior. Esto, sumado al endeudamiento acumulativo, hace que se requieran

⁶⁶ Op. Cit. P 154.

⁶⁷ Op. Cit. P 155.

⁶⁸ Op. Cit. P 156.

cantidades cada vez mayores de nuevos aportes para mantener intactas las reservas, dado que cuando estos ingresos de nuevos aportes se hacen menores que los gastos, el gobierno se ve obligado a vender una parte de sus reservas de divisas; lo que, dentro del pensamiento ortodoxo, lleva a disminuir la cantidad de dinero en circulación, apareciendo la iliquidez y un descenso de la demanda. Así, el mercado comienza a ponerse pesado y aparece la sensación de que ha terminado la bonanza, produciendo una retracción de nuevos aportes y reinversiones. Se inicia una corrida cambiaria y aparece, repentinamente, el déficit externo, agravado por las cargas financieras y las amortizaciones de los aportes acumulados.

Muchos de los créditos son de corto plazo, de cuatro o seis meses, renovables mientras dure la confianza. Como la corrida suele ser brusca puede ocurrir que un país, aparentemente próspero, en cuestión de algunos días, se encuentre sumido en una profunda crisis de balanza de pagos.

El autor atribuye la dificultad para detectar a tiempo los alcances del endeudamiento externo a que las teorías económicas tradicionales no resultan adecuadas para analizar los fenómenos económicos característicos de las estructuras productivas desequilibradas y, en particular, a su imposibilidad de percibir los desequilibrios externos crónicos que éstas padecen.⁶⁹

Basta cualquier factor desencadenante de poca importancia, que en una economía no endeudada carecería de consecuencias o tendría un efecto poco relevante, para provocar una retracción de las renovaciones y una corrida acumulativa sobre el mercado cambiario; y el colapso suele ser explicado sobre la base del desencadenante circunstancial, lamentando la pérdida de confianza, sin observar los excesivos gastos de divisas y el endeudamiento resultante, que son las verdaderas causas del fenómeno.⁷⁰

En la emergencia no queda otro remedio que recurrir al Fondo Monetario y a los círculos financieros internacionales en procura de ayuda. Se efectúa una gran devaluación, sobreviene un fuerte golpe de inflación cambiaria, se aplica la restricción monetaria “para evitar el exceso de demanda”, se provoca una recesión y todo el fenómeno comienza de nuevo, pero a partir de un escalón de endeudamiento mucho más alto que el anterior.

Además, como la crisis de balanza de pagos lleva al déficit del presupuesto, se detienen las inversiones estatales, pero como esto no alcanza a subsanar el déficit, también se dejan de pagar sueldos y deudas a los proveedores, lo que profundiza la recesión y reduce aún más la recaudación, generando el círculo vicioso del déficit del presupuesto que, sin emisión, no tiene salida. De modo que no queda otra más que emitir, en forma abierta o disfrazada, violándose de este modo el plan de “estabilización”, lo que causa indignación al Fondo.

⁶⁹ Op. Cit. P 158.

⁷⁰ Op. Cit. P 163.

La imposibilidad de resistir la presión del déficit fiscal, producto de la caída en las recaudaciones, determina que los planes de estabilización lleven en sí el germen de su propia destrucción, ya que la cadena de fenómenos depresivos que inician no sólo conduce a un sacrificio inútil del ingreso y del crecimiento económico sino que, en la práctica, termina por imposibilitar el mantenimiento de las medidas restrictivas impuestas.⁷¹

Desde el punto de vista ortodoxo, los planes de estabilización no fracasarían si se impusiera de modo permanente un tipo de cambio realmente remunerativo para las exportaciones agropecuarias.⁷²

Como los costos de la producción agropecuaria aumentan más que proporcionalmente con los incrementos de producción por hectárea, la elevación de precios provocada por la devaluación compensa estos mayores costos y tiende a elevar la producción. Pero este tipo de incentivo tiene un costo económico muy alto, ya que se produce a partir de una fuerte disminución del salario real, la caída de los ingresos del sector industrial y una recesión.

Una política de altas retribuciones para el agro, basada en las condiciones mencionadas, no resulta sostenible económica ni socialmente y crea la expectativa de una onda de aumentos salariales compensatorios. Estos, al neutralizar la transferencia de ingresos operada, también anularía los incentivos para una mayor producción. Por lo tanto, como la decisión de inversión no depende de los precios del momento sino de las expectativas de continuidad de los mismos, esta política no despierta confianza en cuanto a su permanencia y no logra inducir inversiones ni una mayor tecnificación.

Según una justificación más elaborada de los planes de “estabilización”, su objeto sería precisamente evitar que los incentivos provistos por la devaluación a las actividades exportadoras, en especial al agro, queden anulados por la reconquista de su participación en el ingreso de los asalariados y del sector industrial.⁷³

Dejando de lado la falta de sensibilidad social que implican estos planes, desde el punto de vista puramente técnico, el aumento de los precios relativos del agro permitiría una explotación más intensiva y cierto incremento de la producción, hasta llegar a un nuevo punto de equilibrio en el que se igualen los mayores costos de explotación con los nuevos precios, en el que volvería a aparecer la rigidez de oferta, aunque en un escalón algo más alto de producción. Para que esta pudiera seguir creciendo más allá de ese punto, sería necesario un nuevo incremento de los precios agropecuarios o sea, una nueva transferencia de ingresos a favor del agro, en desmedro de los salarios.

⁷¹ Op. Cit. P 164.

⁷² Op. Cit. P 165.

⁷³ Op. Cit. P 166.

Por lo tanto, dentro de este esquema, el sacrificio momentáneo del sector asalariado no sería suficiente para asegurar el crecimiento sostenido del país, sino que serían necesarias cada vez mayores transferencias de ingresos a favor del agro, surgiendo la paradoja de que los salarios disminuirían a medida que el país crece; y esto carece totalmente de viabilidad política.

Los objetivos de una conducción económica moderna consisten en el logro del máximo bienestar de la población. Sólo si existiera un claro conflicto entre el objetivo a corto plazo y a largo plazo se justificaría sacrificar el bienestar momentáneo en pos de un mayor bienestar futuro. Pero cuando este conflicto no existe, y si existen métodos para generar las divisas para el desarrollo basados en el incremento de las exportaciones industriales y en el aumento de la producción agropecuaria, sin las transferencias de ingresos que implica la “solución de sacrificio”, es este el camino, y no los planes de estabilización, por el que se debería optar.⁷⁴

La producción agropecuaria puede incrementarse, manteniendo la distribución de ingreso o incluso con una distribución más progresiva, si los incentivos se otorgasen en forma marginal recayendo sólo sobre los aumentos de producción, lo que podría lograrse con una adecuada combinación de instrumentos cambiarios e impositivos.

Pero, más allá de todas estas consideraciones, el esquema “estabilizador” no es viable intrínsecamente ya que por razones técnicas se desemboca en el círculo vicioso del desequilibrio del presupuesto, que no deja otra salida más que emprender políticas expansivas “insensatas”.⁷⁵

3.15- Política económica para que las estructuras productivas desequilibradas terminen con el callejón sin salida de la política sustitutiva.

Dentro del enfoque tradicional la viabilidad de las exportaciones industriales está condicionada al aumento de la productividad industrial, que supone la reducción de sus costos para poder competir en el plano internacional. Pero esta exigencia es imposible de satisfacer ya que el criterio de desarrollo que se aplicó al sector industrial se basó en un tipo de cambio mucho más elevado que el agropecuario. Entonces, resulta absurdo pretender luego que dicho sector exporte al cambio agropecuario y a precios internacionales.

En un proceso, con el aumento de la productividad industrial, podrá alcanzarse ese objetivo, pero éste forma parte del desarrollo o, mejor dicho, es el desarrollo mismo. Y este desarrollo no puede producirse sin solucionar antes la limitación externa. Por este motivo, la persistente aplicación de los esquemas analíticos, e instrumentos económicos,

⁷⁴ Op. Cit. P 167.

⁷⁵ Op. Cit. P 168.

heredados de las estructuras equilibradas conduce al círculo vicioso del callejón de la política sustitutiva característico de las estructuras productivas desequilibradas.⁷⁶

Por lo tanto, es necesario un cambio conceptual que consiste en aceptar la productividad industrial como un dato dado de la realidad, como un punto de partida, y reconocer la necesidad de adecuar los instrumentos de política económica a esta productividad, de modo que se posibilite el desarrollo de las exportaciones industriales y se elimine la limitación externa, fundamental obstáculo para el crecimiento sostenido de la economía. La consecuencia natural es el aumento de la productividad, rompiendo el círculo vicioso antes mencionado.⁷⁷

La causa principal de la limitación externa es la falta de exportaciones industriales, originada en los altos precios del sector industrial. Estos, a su vez, están originados en la menor productividad relativa del sector industrial frente al sector agropecuario y en la fijación del tipo de cambio en base a la productividad de este último. Este es el factor determinante de la falta de exportaciones industriales que inicia la cadena de acontecimientos que culmina con la crisis y el estancamiento.

Sin embargo, este hecho no refleja ninguna ley de la naturaleza, sino que es arrastrado por tradición desde las estructuras productivas equilibradas. La idea de un tipo de cambio “real”, “natural”, “de equilibrio” o de “paridad correcta” de la moneda es uno de los conceptos transmitidos y arraigados en la mentalidad colectiva, que todos aceptan como un dogma indiscutible y que nadie tiene una idea clara de cómo nace y cómo se forma. Cuando se exige una definición surge una serie de respuestas en las que se confunden, a veces de modo incoherente y contradictorio, las nociones de paridad de equilibrio, de paridad histórica y de paridad de poder adquisitivo, según las cuales el tipo de cambio real sería, respectivamente, el que surge de un mercado libre, el que mantiene la relación histórica entre el precio de la divisa y los costos internos o el que equipara los precios internos con los internacionales.

Pero como todos estos conceptos están basados en la premisa del libre comercio internacional y las estructuras productivas desequilibradas se basan en un régimen restrictivo del comercio exterior, es ilusorio buscar en ellas pautas objetivas para la fijación de un tipo de cambio. Por lo tanto dicho tipo de cambio “real” no existe ni puede existir.⁷⁸

Muchos economistas partidarios del libre juego de las fuerzas del mercado abogan por la liberación del cambio y la abolición de la protección, creyendo que los fenómenos resultantes serían corregibles a corto plazo y que los recursos liberados de las actividades ineficientes se desplazarían a las actividades más eficientes, bajo la concepción clásica de una movilidad total de factores, totalmente reñida con la realidad industrial moderna,

⁷⁶ Op. Cit. P 201.

⁷⁷ Op. Cit. P 202.

⁷⁸ Op. Cit. P 203.

donde la desaparición de actividades industriales, sea que se trate de recursos físicos o intangibles, no libera recursos, sino que los destruye.

Si se quiere insistir con la idea de un tipo de cambio de equilibrio, la honestidad intelectual exige aclarar muy bien que implica la definición de equilibrio. Si se aclara que en las estructuras productivas desequilibradas cuando se habla de un tipo de cambio de equilibrio se entiende aquel que elimina el déficit externo no sólo a costa de la recesión, sino incluso a costa de la desaparición de una gran parte de la estructura productiva del país, es obvio, entonces, que un tipo de cambio de equilibrio siempre es posible, incluso en las estructuras productivas desequilibradas. Pero, si se entiende, en cambio, que el tipo de cambio de equilibrio es el que, sin otro tipo de restricción, permite hacer compatible el equilibrio externo con el pleno empleo y el crecimiento interno dentro de la estructura productiva existente, resulta que en las estructuras productivas desequilibradas la paridad de equilibrio es imposible y el tipo de cambio siempre debe ser fijado con medidas gubernamentales.⁷⁹

Otro criterio de cambio real se basa en la paridad del poder adquisitivo interno, suponiendo que la relación de tipos de cambio entre dos países debe ser tal que sus precios internos resulten iguales, entendiéndose que de no mantenerse esta relación se produciría un flujo de comercio que desequilibraría su balanza de pagos, viéndose obligado a devaluar para llegar a la situación de equilibrio dada por esa igualdad de precios internos.

Este mecanismo es el que permite a los distintos países comerciar unos con otros a pesar de sus diferentes productividades.⁸⁰

Pero este mecanismo solo funciona cuando el comercio es libre. Habiendo protección, los precios de los productos protegidos pueden ser mucho más altos que en otros países, sin que esto provoque un flujo de comercio capaz de equilibrar la balanza de pagos, permitiendo justamente que surjan actividades a precios superiores a los internacionales que, por supuesto, no aumentarán las exportaciones.

En las estructuras productivas desequilibradas, nacidas bajo fuertes regímenes de protección, no se verifica la premisa de libre comercio y un tipo de cambio capaz de igualar los precios del sector exportador con los internacionales es incapaz de igualar los precios industriales, ya que este sector funciona en un nivel de precios más alto.

Por lo tanto, en este tipo de estructura desaparece la paridad única de poder adquisitivo y surge una estructura múltiple de cambios, cada uno adecuado a la paridad del sector que representa.

⁷⁹ Op. Cit. P 205.

⁸⁰ Op. Cit. P 206.

Pero, el comercio internacional y la teoría económica tradicional presionan hacia un tipo de cambio único, aunque no pueda coincidir con todas las paridades a la vez, sino con solo una.

Para solucionar esta situación se crea un tipo de cambio nominal que coincide con una de las paridades, y un sistema paralelo mediante derechos a la importación, adecuando las paridades a la productividad de cada sector. Estos derechos, sumados al cambio nominal, pasan a conformar la estructura de cambios múltiples, reflejando la estructura interna de precios.⁸¹

Una vez comprobado que en la estructura productiva desequilibrada no es posible aplicar un tipo de cambio de equilibrio sino una estructura de cambios múltiples, hay libertad para decidir con cuál de las paridades corresponde hacer coincidir el tipo de cambio nominal, de acuerdo con los objetivos económicos, que deberían coincidir con los que fija la sociedad en el plano político.⁸²

El hecho de fijar el tipo de cambio nominal basándose en el sector más productivo, o cerca de este, provoca que el resto de las actividades, cuya productividad relativa es menor que la del primero, trabajen con precios marcadamente superiores a los internacionales, impidiendo la sustitución debido a la competencia mundial. Por lo tanto, el criterio de hacer coincidir el tipo de cambio con el sector más productivo expresa el propósito de asegurar la vigencia del principio de las ventajas comparativas.

En países como Argentina, el desarrollo industrial significa abandonar deliberadamente las ventajas comparativas, desequilibrar la estructura y fomentar el crecimiento del sector con productividad relativa menor.

Pero crear un régimen de cambios múltiples mediante derechos de importación solo funciona para las importaciones mientras que para las exportaciones sigue vigente el cambio nominal, basado en la paridad correspondiente al sector primario. Esta asimetría cambiaria impide el desarrollo de las exportaciones industriales y lleva al callejón de la política sustitutiva, caracterizado por la imposibilidad de autofinanciar en divisas el desarrollo y por las crisis que tienden a desindustrializar al país.

Por todo esto es necesario modificar la estructura cambiaria. El tipo de cambio debe ser situado más cerca de la paridad industrial, restableciéndose por lo menos una simetría parcial entre los cambios exportadores e importadores para la industria.⁸³

⁸¹ Op. Cit. P 207.

⁸² Op. Cit. P 208.

⁸³ Op. Cit. P 209.

El procedimiento más directo sería establecer un sistema de cambios múltiples explícitos, pero como este no concuerda con las reglas de juego vigentes en el comercio internacional es conveniente reemplazarlo por un solo tipo de cambio nominal y derivar de él el resto de la estructura cambiaria por medio de derechos de importación y de exportación, tal como sucede en la estructura cambiaria convencional, pero con la diferencia de que el tipo de cambio nominal ya no sería fijado sobre la base de la paridad del sector primario sino con relación a alguna de las paridades industriales, elevándolo y con él el tipo de cambio exportador industrial, pero dejando fijos casi todos los tipos de cambio comerciales, lo que se logra instrumentando una devaluación compensada, ya que se restablece el nivel anterior de cambio para el agro por medio de derechos aplicados a la exportación agropecuaria y los cambios importadores son mantenidos en su nivel anterior mediante una reducción de los gravámenes a la importación, que compense el efecto de la devaluación.⁸⁴

Puesto que la devaluación compensada deja intacta la mayor parte de los cambios comerciales, su efecto sobre los precios internos se limita a la influencia que pueda ejercer la variación del cambio exportador industrial, a través de un eventual efecto arrastre, y del cambio financiero.

En la práctica no es factible lograr una devaluación compensada sin algunas variaciones de precios internos. Lo esencial, una vez aplicada la devaluación, es que se mantenga una relación constante entre los diferentes cambios y los precios internos mediante un sistema de crawling peg, elevando la estructura cambiaria cuando los costos aumentan como consecuencia de presiones inflacionarias internas, conservándose porcentualmente los mismos derechos de importación y de exportación.⁸⁵

Este método es resistido por el sector agropecuario porque cree que los derechos a la exportación son un despojo o desestímulo a la producción, pero esto es injustificado ya que el precio que percibe es un compromiso entre un adecuado incentivo para la producción y una aceptable distribución de ingresos en el país. Mientras se mantenga el nivel neto del cambio agropecuario (tipo de cambio nominal menos derechos a la exportación) la rentabilidad del sector no varía.⁸⁶

La devaluación compensada intenta adecuar la estructura de cambios exportadores a la estructura real de productividades y abrir así la economía.

La elevación del precio de las divisas fue neutralizada por los derechos a la exportación tradicional, de modo que el tipo de cambio exportador quedaba prácticamente en el mismo nivel anterior. Con la reducción de los derechos de importación se mantenía el nivel de los tipos de cambio importadores.⁸⁷

⁸⁴ Op. Cit. P 210.

⁸⁵ Op. Cit. P 212.

⁸⁶ Op. Cit. P 214.

⁸⁷ Op. Cit. P 215.

El efecto más pernicioso de la política de tipo de cambio industrial fijo podría haber sido que disminuyera paulatinamente la protección, pero la reducción de los derechos de importación, aplicada en el marco de la devaluación compensada no disminuye la protección real, ya que lo que se pierde con la rebaja de los derechos se gana por medio del tipo de cambio más alto.

Pero si el descenso de los derechos de importación es mayor del compensable por la devaluación, implica una disminución de la protección real y comienza un acelerado aumento de las importaciones que lleva a un déficit acumulativo de la balanza de pagos y en consecuencia a la crisis externa.

La devaluación compensada apunta a la creación de un instrumento cambiario permanente que refleje el desequilibrio real de la estructura productiva y que, al adecuar el tipo de cambio industrial a los costos de dicho sector, permita eliminar el desequilibrio externo.⁸⁸

Otro método concurrente o alternativo para la promoción de las exportaciones industriales lo constituyen los tipos de cambios implícitos que se pueden construir a través de reintegros.⁸⁹

Aquí se presentan dos alternativas. Una sería la modificación del régimen de drawback⁹⁰, generalizándolo a los insumos nacionales, reembolsando al exportador la diferencia entre el precio de los insumos que utiliza y su precio internacional, aunque sean de procedencia local, compensando la incidencia de la sobre elevación de los precios de las etapas productivas anteriores a la etapa en que se está exportando. Desde el punto de vista de los tipos de cambio implícitos, esto significa aplicar un tipo de cambio mayor al producto que se está exportando con respecto a los tipos de cambio reales correspondientes a sus materias primas.

La otra alternativa consiste en simetrizar los reintegros. Partiendo de la premisa de que el régimen actual de protección refleja de modo aproximado la estructura de los precios relativos industriales, esta alternativa plantea asignar al producto exportado un tipo de cambio total o parcialmente simétrico con respecto a los derechos de importación que lo protegen.⁹¹

El denominador común de estos esquemas es la compensación de la elevación de los precios y costos industriales internos por encima de los internacionales, que constituyen la característica esencial de las estructuras productivas desequilibradas. La aplicación de cualquiera de los métodos propuestos se orienta a quebrar el círculo vicioso de la política sustitutiva y eliminar los obstáculos al crecimiento futuro. Pero para lograr efectividad, los

⁸⁸ Op. Cit. P 217.

⁸⁹ Op. Cit. P 219.

⁹⁰ Drawback: intento de restablecer la simetría cambiaria mediante la devolución, por parte del fisco, de los recargos aduaneros tributados por las materias primas importadas que utiliza el producto exportado. Op. Cit. P 220.

⁹¹ Op. Cit. P 220.

incentivos deben ser enérgicos y debe comprenderse claramente que se está tomando una medida basada en la estructura real de productividades y que no se trata de un simple estímulo temporario, sino de una medida de carácter verdaderamente estructural y permanente.

El problema de las exportaciones no se resuelve en un día y requiere ante todo de expectativas de permanencia de los incentivos. Las continuas contramarchas en este sentido son una manera infalible de desalentarlas.⁹²

El principal obstáculo para adoptar una política orgánica de promoción de exportaciones industriales es el diagnóstico según el cual todos los problemas son el resultado de la ineficiencia, por lo que las medidas fiscales y cambiarias que permitirían superar los problemas de balanza de pagos y evitar el estancamiento se perciben como una manipulación artificial a la vez que implican el reconocimiento de una menor productividad industrial concibiendo a tales políticas como una concesión a una realidad patológica y como instrumentación de la ineficiencia, con lo que se crea en el cuerpo social una reacción emocional que bloquea el análisis de las prioridades reales e impide adoptar medidas apropiadas.

Cuando se diagnostica de este modo se está confundiendo la noción de ineficiencia de asignación de recursos con la ineficiencia operativa, concluyendo de modo lineal y simplista que el desequilibrio de la estructura productiva equivale sin más a la ineficiencia de asignación de recursos por basarse en los criterios evaluativos de la economía clásica. Los errores de este diagnóstico provienen de la no inclusión, en el universo clásico, de restricciones a la demanda, a la oferta ni a la capacidad ocupacional de las actividades primarias más productivas y de no tomar en cuenta el incremento de la productividad con el paso del tiempo. Por lo tanto, dentro de la teoría clásica no hay elementos que puedan justificar el desequilibrio de la estructura productiva y cuando este desequilibrio se presenta en los hechos, es interpretado como la consecuencia de una asignación ineficiente de recursos.⁹³

Pero la realidad de los países en vías de industrialización es diferente, ya que contiene restricciones de demanda, de oferta y de empleo en las actividades primarias, de modo que si la asignación de recursos más eficiente es aquella que permite obtener la mayor producción con los recursos disponibles, se hace necesario lograr la plena utilización de los recursos, aún con una productividad decreciente, en lugar de mantener niveles mínimos de ocupación en actividades muy productivas donde no se los puede utilizar plenamente. Los recursos aunque estén aplicados a actividades menos productivas, rendirán mucho más que si se hallan inactivos.

Debido a esto, cuando las restricciones del mundo real originan la inactividad de recursos, desaparece la identidad clásica entre el principio estático de las ventajas comparativas y

⁹² Op. Cit. P 221.

⁹³ Op. Cit. P 225.

la máxima eficiencia en la asignación de recursos vistas en sentido global. Y, si además, esta evaluación se hace con proyección hacia el futuro, surge la necesidad de invertir en actividades que, pese a ser momentáneamente menos productivas, ofrecen por su carácter dinámico la perspectiva de una mayor productividad futura.

Lo importante de entender en este punto es que no se trata de una industria, sino de un sector industrial naciente, y que la productividad de una empresa no depende sólo de su propia evolución, sino de la productividad del sector que la provee de materias primas y bienes de capital, por lo que ninguna empresa naciente puede hacerse cargo del riesgo incluido en la etapa naciente del país, cuya industrialización nunca puede efectuarse dentro de las reglas librecambistas del mercado sino como una inversión que toda la comunidad lleva a cabo mediante la modificación deliberada de estas reglas.

La única opción real para los países exportadores primarios es no tener ninguna industria o tenerla, pero con una productividad menor que la del sector primario. De este modo, la máxima eficiencia de asignación de recursos, en sentido global y con proyección futura, exige cierto grado de desequilibrio de la estructura productiva.⁹⁴

El término “productividad industrial” es una simplificación ya que en la realidad existe toda una gama de productividades industriales, siendo este un promedio ponderado. Esto da lugar a pensar que habría que empezar la industrialización con las actividades de mayor productividad y gradualmente ir abarcando las productividades menores, a medida que las primeras van hallando limitaciones de demanda, de oferta o de poder ocupacional, o si se considera conveniente sacrificar la productividad presente como una inversión para el futuro.

3.16- Desequilibrio óptimo de la estructura productiva.

Este proceso lleva a lo que puede llamarse el desequilibrio óptimo de la estructura productiva, de modo que un desequilibrio inferior sería ineficiente por dejar recursos ociosos o por no contemplar medidas suficientes para el futuro y un desequilibrio superior también lo sería porque exigiría invertir recursos en actividades de una productividad relativa inútilmente baja.

Recordemos que los mecanismos automáticos de equilibrio del sector externo en los países industriales se producen porque la capacidad de generar divisas aumenta junto con el crecimiento interno, por lo que resulta fácil nivelar la balanza de pagos con una devaluación y una limitación externa crónica resulta imposible.

Pero, un país exportador primario en vías de industrialización, aunque tenga una política extremadamente racional y se mantenga dentro del desequilibrio óptimo, igualmente

⁹⁴ Op. Cit. P 226.

incurre en el atraso de su capacidad generadora de divisas con respecto al crecimiento, ya que el sector industrial sigue viéndose impedido de exportar.

Por lo tanto, el desequilibrio de la estructura productiva, aún cuando pueda coincidir con la máxima eficiencia de asignación de recursos, elimina el mecanismo de equilibrio externo automático y lleva a la limitación externa, con todas las deformaciones que ésta ocasiona y conduciendo al callejón de la política sustitutiva.⁹⁵

Las estructuras productivas desequilibradas presentan un problema de especial complejidad que consiste en que, además de la pseudoineficiencia determinada por los altos precios industriales, existe una verdadera ineficiencia, que aparece cuando los precios se sobre elevan más allá de lo que sucedería dentro de un desequilibrio óptimo.

Para comprender la gravedad de esta ineficiencia debemos aclarar la diferencia que existe entre las limitaciones dinámicas de las estructuras productivas desequilibradas y las limitaciones estáticas. Las primeras se refieren al ritmo de crecimiento de los recursos y a su grado de utilización, mientras que las segundas están referidas a la eficiencia de asignación de estos recursos. Así aparecen dos fenómenos independientes, aunque interrelacionados.

El primer problema consiste en que, dada la limitación externa, los recursos crecen menos velozmente que lo que permite la capacidad de ahorro del país y son subutilizados. La productividad promedio de la mano de obra es inferior a la que podría ser en ausencia de tal limitación.

El segundo problema está constituido por la eficiencia en la asignación de los recursos. Si los mismos recursos pudieran ser asignados a otras actividades de mayor productividad relativa, esto permitiría incrementar la productividad promedio y por lo tanto el producto per cápita.⁹⁶

Pero, el problema argentino, como el de otros países de estructura productiva desequilibrada, no consiste tanto en la merma de ingreso causada por la utilización ineficiente de recursos, sino en el bloqueo del crecimiento económico provocado por la limitación que ejerce el sector externo.⁹⁷

Por lo que, de existir conflicto de objetivos entre medidas tendientes a subsanar la limitación externa y la eficiencia de asignación de recursos, la prioridad debe ser el sector externo porque el efecto de esta limitación supera ampliamente la magnitud de la pérdida de ingresos provenientes de una eventual utilización ineficiente de recursos en el sector industrial y porque la importancia relativa de la pérdida introducida por la ineficiencia estática disminuye con el tiempo al ponerse en marcha el proceso de crecimiento. En

⁹⁵ Op. Cit. P 227.

⁹⁶ Op. Cit. P 228.

⁹⁷ Op. Cit. P 229.

cambio, la limitación externa se proyecta hacia el futuro, frenando el crecimiento del país durante años e incrementando cada vez más la pérdida actual.⁹⁸

Pero lo paradójico es que en las estructuras productivas desequilibradas se presupone un conflicto de objetivos que ni siquiera existe, ya que un análisis apropiado muestra que la acción positiva sobre la balanza de pagos y sobre la eficiencia resultan concurrentes y que es la obsesión con la mal entendida eficiencia lo que no sólo impide crecer, sino que además conspira contra la eficiencia, en el sentido de una asignación eficiente de los recursos.⁹⁹

La imposibilidad de exportar productos de industrias relativamente más productivas, que podrían competir en el mercado internacional sobre la base de un dólar que, en el peor de los casos, no superase más que en un 80% al dólar agropecuario, lleva a las periódicas crisis de balanza de pagos, impone regímenes cada vez más restrictivos de importaciones, impulsa la aparición de actividades industriales relativamente menos productivas, que nunca habrían surgido por decisiones explícitas, de no existir la presión de la balanza de pagos y que trabajan a un dólar de un valor triple al agropecuario. Es decir, la negativa de aceptar como legítimo el promedio de productividad existente lleva a la aparición obligada de actividades sustitutivas de una productividad muy inferior a este promedio.

Entonces, para lograr el desequilibrio óptimo en la estructura productiva hay que agotar las posibilidades de las actividades industriales de mayor productividad relativa antes de incursionar en actividades industriales de menor productividad. Pero, una vez que se desequilibra la estructura productiva, resulta imposible mantener el manejo cambiario convencional, aún tratándose de procesos de industrialización excepcionalmente racionales, y si no se cuenta con instrumentos que posibiliten exportar productos industriales, se desaprovecha la posibilidad de desarrollar ciertos rubros de alta productividad, obligando al país a invertir recursos en alternativas sustitutivas de una productividad menor, propias de un proceso de industrialización hacia adentro.¹⁰⁰

La asimetría de la política sustitutiva en cuanto a los incentivos que provee para la importación y para la exportación, además de llevar a la limitación externa, disminuye drásticamente la eficiencia de asignación de recursos. La inadecuación de los instrumentos cambiarios al desequilibrio de la estructura productiva ya existente no sólo impide solucionar la limitación externa sino que agrava de modo acumulativo el proceso de desequilibrio.¹⁰¹

Mientras que el diagnóstico tradicional atribuye el desequilibrio externo a la ineficiencia, en la estructura productiva desequilibrada la relación causal entre ambos es la inversa: no es

⁹⁸ Op. Cit. P 230.

⁹⁹ Op. Cit. P 231.

¹⁰⁰ Op. Cit. P 232.

¹⁰¹ Op. Cit. P 233.

la ineficiencia de asignación de recursos lo que causa el desequilibrio del sector externo, sino la limitación externa no resuelta lo que determina una obligada ineficiencia de asignación de recursos. También las crisis de balanza de pagos ejercen un efecto adverso sobre la eficiencia operativa, debido a que las bruscas contracciones de los mercados llevan a la aparición de cierta capacidad inactiva que aumenta la incidencia de los gastos fijos, incrementando los costos fabriles y disminuyendo la rentabilidad, desalentando las inversiones que podrían aumentar la productividad del sector industrial.

De modo que, por todo lo expresado, la implantación de tipos de cambio implícitos o explícitos que posibilitasen las exportaciones industriales, permitiría obtener dos efectos beneficiosos: terminar con la limitación externa y aumentar la productividad promedio del sector industrial, incrementando la eficiencia de asignación de recursos y la eficiencia operativa.¹⁰²

Y para que esta política pudiera haberse llevado a la práctica se debía comenzar por reconocer la menor productividad relativa de la industria existente, no como un hecho patológico, sino como un dato de la realidad.¹⁰³

¹⁰² Op. Cit. P 234.

¹⁰³ Op. Cit. P 235.

4- ANTECEDENTES HISTÓRICOS: Como se formó la estructura productiva argentina.

Durante la presidencia de Roca, tomando las ideas de pensadores como Alberdi, Mitre, Sarmiento, Avellaneda, Vélez Sarsfield y otros, se formó el denominado “proyecto del 80”. Este proyecto tenía como objetivo económico el desarrollo y la consolidación del modelo agroexportador. De inspiración librecambista, este modelo respondía a las necesidades de una división internacional del trabajo en la que a los países periféricos se les asignaba la producción agropecuaria con el fin de que fuesen los proveedores de materias primas y alimentos de los países centrales industrializados que estaban enfocados en la producción y exportación de manufacturas¹⁰⁴.

Así, antes de la primera guerra mundial la Argentina era uno de los mayores exportadores de carnes, lanas, cueros y cereales; y con el producto de las exportaciones adquiría en el exterior todas las manufacturas, combustibles y materiales de transporte¹⁰⁵.

La geografía económica del país respondía exactamente a esa relación con el exterior: la población se concentraba en la zona agrícola-ganadera y el comercio estaba reducido al gran puerto de Buenos Aires, donde convergían las líneas de ferrocarriles que transportaban desde el interior la carne y los cereales; y distribuían en esos centros productores las manufacturas importadas. No existía una comunicación adecuada entre las provincias y todo el movimiento económico del país convergía en el puerto de Buenos Aires.

Tanto los barcos que transportaban los productos a Europa como los ferrocarriles que descargaban en el puerto de Buenos Aires eran extranjeros.

Como productores de alimentos para Europa, durante largos años, se gozó de cierta prosperidad, ya que la cantidad y el valor de las exportaciones eran muy superiores a las de casi todos los restantes países no industrializados de la tierra y la población era relativamente pequeña.

Este aspecto hizo que grandes masas migratorias buscaran en este país las oportunidades que no hallaban en sus países de origen. Con ellas llegaron brazos calificados, capital y nuevos modos de vida y a su vez, aumentaron las necesidades del consumo interno.

Cuando con la primera guerra mundial se interrumpió la tradicional corriente de intercambio con Europa el país empezó a crecer hacia adentro. Pero como este proceso no pudo operarse racionalmente la actividad de la nación siguió concentrándose en la capital y en la llanura pampeana.

¹⁰⁴ Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2000). Mario Rapoport. Ed. Macchi. Buenos Aires. Octubre 2000. P 11.

¹⁰⁵ Rogelio Frigerio. Los cuatro años (1958-1962). Política económica para argentinos. Ediciones Concordia. Buenos Aires. Año 1962. Ps. 60 - 62.

Con el crecimiento de la población y la interrupción de las importaciones provocadas por las dos guerras mundiales, la Argentina se vio obligada a desarrollar sus industrias de transformación en condiciones muy precarias, ya que en el país no se producía suficiente combustible, energía, hierro y otros minerales para satisfacer los requerimientos industriales.

Al finalizar la segunda guerra mundial se materializa una particular coyuntura internacional, que combinada con la política económica instrumentada por el gobierno peronista produce una breve pero intensa etapa de auge que dura hasta 1948, en la que los valores agregados de oferta y demanda crecieron de forma acelerada y la inversión prácticamente se duplicó en dicho periodo¹⁰⁶.

La política salarial, como parte del objetivo de producir una redistribución progresiva del ingreso, llevó a un alza de los salarios reales que produjo un crecimiento notable de la demanda de bienes de consumo. Este aumento sumado a las facilidades crediticias, los subsidios y la favorable coyuntura internacional impulsaron la inversión en la industria.

La creciente participación del Estado, en el consumo y en la inversión, constituyó otro factor expansivo junto con la nacionalización de los servicios públicos. Pero, como la recaudación no crecía en forma proporcional, se fue produciendo un creciente déficit fiscal, que al financiarse con emisión de moneda, actuaba de manera procíclica¹⁰⁷.

Esa etapa de auge encontró su techo en 1948, desembocando en una breve depresión seguida de 3 años de estancamiento. Durante este lapso se contrajo tanto el consumo como la inversión y se produjo un profundo replanteo de la política económica, plasmado en el Plan de Estabilización de 1952, con el cual se inicia un nuevo periodo de crecimiento a partir de 1953, revitalizándose el consumo¹⁰⁸.

En el contexto de la crisis es interesante observar los datos que arroja la evolución del sector externo. La coyuntura internacional favorable había permitido financiar la creciente demanda de importaciones. Pero luego, con el derrumbe de los precios agropecuarios se acentuó el deterioro de los términos de intercambio y comenzó el déficit de la balanza comercial. Esto, sumado a la disminución que se venía operado en las reservas del Banco Central, hacía imposible expandir la demanda y sostener la política cambiaria como llave del crecimiento.

Dado que el sector industrial dependía de la importación de bienes de capital y de una gran cantidad de insumos, al estimularse la producción de bienes de consumo, la industrialización ensanchaba las bases de esa dependencia. Y dada la ausencia de exportaciones industriales, el sector agropecuario era el único capaz de proveer las

¹⁰⁶ Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2000). Mario Rapoport. Ed. Macchi. Buenos Aires. Octubre 2000. P 381.

¹⁰⁷ Op. cit. P. 381-382.

¹⁰⁸ Op. cit. P. 382.

divisas necesarias para equilibrar las cuentas externas. En coyunturas favorables, como la de 1945-1948, esto no representaba gran problema pero cuando los precios agropecuarios descendieron, este problema ocupó el primer plano e hizo tomar conciencia respecto de la necesidad de un desarrollo sectorial más equilibrado.

Esa concepción se plasmó con el plan de ajuste de 1952, proponiendo una relación de precios internos no tan desfavorable al campo, un estímulo a las exportaciones tradicionales y un mayor equilibrio en las cuentas públicas. Logrando superar la depresión, se retomó la senda del crecimiento, aunque con tasas inferiores a las de la primera etapa. La última etapa del gobierno peronista, vista desde el punto de vista de los agregados macroeconómicos, estuvo lejos de constituir el caos económico que habitualmente se cree, siendo esta más una prédica política posterior de quienes pretendieron justificar el golpe de Estado que lo derrocó, que una realidad comprobable en los datos que evidencian los hechos de la época. Hacia 1955, si bien la economía no atravesaba por tal situación crítica, sí existía un conjunto de tensiones estructurales de largo plazo que representaban límites precisos a la capacidad de expansión del aparato productivo. Sobre esta transformación estaba trabajando el gobierno cuando fue derrocado¹⁰⁹.

La filosofía económica del peronismo en su primera etapa fue nacionalista y estatizante, acorde con las tendencias existentes en el mundo, como el “New Deal” lanzado por Roosevelt en los años 30 o el laborismo inglés que había triunfado en 1945 y había desarrollado una política de nacionalizaciones mucho más amplia aun que la Argentina¹¹⁰.

El gobierno peronista se pronunciaba a favor de la industrialización del país e intentaba apoyarla en el mercado interno. Pero el proyecto carecía de prioridades y su orientación no traspasaba las fronteras que los conservadores más progresistas de la década anterior ya habían explorado.

El dinamismo esperado recaía sobre el sector de la industria liviana y sobre el mercado interno. En esta estrategia se encontrarían las claves de la expansión económica de los primeros años, pero anidaría también el embrión de una profunda crisis¹¹¹.

En materia fiscal se caracterizó por una estrategia procíclica, estimulando la expansión económica general a partir de un crecimiento significativo del gasto público. Esto no influyó notoriamente sobre el peso del déficit fiscal sino hasta 1948, cuando se produjo una repentina expansión de las erogaciones, asociadas a un incremento notable de los gastos de capital, mientras los ingresos permanecían estabilizados¹¹².

¹⁰⁹ Op. cit. P. 383.

¹¹⁰ Op. cit. P. 385.

¹¹¹ Op. cit. P. 386.

¹¹² Op. cit. P. 395.

La crisis de 1949 obligó a una contracción del gasto y a un manejo más ordenado de las cuentas públicas para que disminuyera el déficit. Esta característica ubicaba al gobierno más cerca de una concepción conservadora, buscando combatir la crisis a través del equilibrio fiscal, que de las recomendaciones expansivas de origen keynesiano. Esta concepción llevo a que, en momentos de depresión, la política seguida por el gobierno fuera contractiva del gasto e incrementase la presión tributaria¹¹³.

En 1952, se hace más evidente que la política económica adquiriría un corte más ortodoxo, a partir de restricciones en materia monetaria que buscaban el descenso de la tasa de inflación y que produjo una fuerte recesión en el sector productivo.

Luego el gasto público volvió a ganar importancia como factor de creación de medios de pago, pero el proceso inflacionario, entre 1954 y 1955, se redujo de modo notable¹¹⁴.

En términos de distribución del ingreso, el peronismo a través de la industrialización y el sostenimiento de la demanda efectiva, apuntaba a una redistribución desde el capital hacia el trabajo y desde el sector agropecuario hacia las actividades urbanas. Su fin era sostener el salario real y las tasas de rentabilidad de los industriales. En ambos casos, las transferencias se instrumentaban tanto de manera directa como por medio de una modificación de los precios relativos¹¹⁵.

Las políticas que apuntaban a la modificación de los precios relativos influyeron sobre el poder de compra de los salarios. La fijación de precios máximos y el retraso progresivo del tipo de cambio también contribuían al proceso de redistribución a favor de los trabajadores. El control de los precios de los productos agropecuarios (especialmente el comercio de granos) por medio del IAPI, permitió mantener bajos los precios de los alimentos, incrementando el poder de compra de los salarios sin necesidad de aumentarlos en valor nominal.

En el periodo 1949-1952, el modelo de distribución de los ingresos a favor del sector industrial y los trabajadores urbanos entró en crisis. Los salarios experimentaron una caída cercana al 26%, producto de un brote inflacionario que superaba la tasa de aumento de los salarios nominales. Los avances en la legislación social se detuvieron, los controles de precio perdieron su eficacia, esto contribuyó a un aumento de la inflación y consecuentemente los sectores asalariados vieron deteriorarse su nivel de vida.

La recuperación económica que se inicia en 1953 permitió una nueva alza del salario real y la inflación se atenuó¹¹⁶.

La redistribución del ingreso que había tenido mayor impacto sobre las categorías de menores ingresos había permitido elevar la calidad de vida y darle a la política económica

¹¹³ Op. cit. P. 399.

¹¹⁴ Op. cit. P. 403.

¹¹⁵ Op. cit. P. 403.

¹¹⁶ Op. cit. P. 405.

un contenido social. Pero, a su vez, abrió una discusión ya que el incremento de los salarios superaba al de la productividad, disminuyendo las tasas de rentabilidad y poniendo en riesgo la reproducción del sistema al comprimir los márgenes de inversión y reducir los incentivos para los empresarios, contrayendo el aumento de la inversión y de la producción a largo plazo.

Y la redistribución del ingreso del sector agrícola al sector industrial se veía acentuada por el atraso cambiario (revaluación del peso) que producía el control del precio de las divisas en el marco de una inflación creciente, deprimiendo los precios internos de los productos agropecuarios. Eso contenía, en parte, la demanda de aumentos salariales, abaratando los insumos de origen agropecuario y disminuía el costo de importaciones de insumos y bienes de capital.¹¹⁷.

El proceso de industrialización también se apoyaba en una corriente de préstamos a tasas bajas y de subsidios que se financiaban con los fondos obtenidos por la comercialización de las cosechas por intermedio del IAPI, volviendo el agro a contribuir con el crecimiento industrial.

La política que beneficiaba al sector industrial, considerado el motor de crecimiento económico del país, dependía de la capacidad del sector agrícola para sostenerla. El proyecto se benefició extraordinariamente de la especial coyuntura de posguerra, en que los precios internacionales se encontraban muy por encima de los habituales y le permitieron al Estado apropiarse de manera directa (por medio del IAPI) o indirecta (a través del control de cambios) de una ganancia extraordinaria, teniendo a disposición una masa de recursos para la redistribución y financiar una creciente masa de importaciones sin provocar grandes disloques en el funcionamiento de la economía hasta 1949, cuando las condiciones favorables comenzaron a revertirse y obligaron al gobierno a replantear esta estrategia¹¹⁸.

Cuando Perón asumió su segundo mandato, el 4 de junio de 1952, la crisis económica y la política de austeridad que comenzaba a castigar los consumos populares, empezaron a deteriorar las bases de sustentación del peronismo y a provocar el descontento en su base social¹¹⁹.

A partir de 1952, el gobierno vio la necesidad de implementar un conjunto de medidas que buscaron incrementar la productividad agrícola para obtener mayores rendimientos por hectárea cultivada, con la intención de reducir los costos. Esta reducción de costos debía implicar mayores márgenes de utilidad que actuaran como estímulo al productor. Además se subsidiaron directamente las exportaciones cuando el nivel de precios internacionales decayó más allá de lo admisible por los tipos de cambio en vigencia, lo que comenzó a generar un déficit en el IAPI, que ahora cumplía un rol diferente frenando la transferencia

¹¹⁷ Op. cit. P. 408.

¹¹⁸ Op. cit. P. 408-409.

¹¹⁹ Op. cit. P. 438.

de ingresos del campo a la ciudad y derivando recursos a las actividades agrícolas por medio de subsidios.

Pero a pesar de toda la política de incentivo, el área sembrada experimentó una reducción y esta permitió albergar un millón más de cabezas de ganado vacuno. Pero este incremento, como el de las toneladas faenadas, no se debió a un incremento de las exportaciones sino del consumo interno, que se incrementó notablemente¹²⁰.

En conjunto la producción pampeana disminuyó no solo por razones climáticas. A la reducción de las superficies sembradas se sumó un proceso de escasa inversión y deterioro de las condiciones productivas, en el que influyó la fuerte resistencia a las orientaciones del gobierno, tanto en el plano económico como en el político, de los sectores tradicionales que controlaban las condiciones de producción y la oferta agropecuaria. A su vez, la demanda internacional de los rubros de exportación de la Argentina comenzó a perder dinamismo. Esta situación determinó un estancamiento de las exportaciones, que combinado con los crecientes requerimientos de importaciones demandados por el proceso de sustitución de las mismas, repercutió sobre la balanza de pagos del país y obstaculizaron la consolidación del sector industrial¹²¹.

Luego, a principios de octubre de 1954, tras un rebrote inflacionario, Perón formuló un plan de acción para contener las demandas sectoriales, en el que exhortaba a los empresarios a mejorar la calidad, aumentar la producción y reducir el costo como único medio para ampliar las utilidades y, respecto de los trabajadores, se establecía que los incrementos en el salario real solo podían sustentarse en una mayor producción, pues la justicia distributiva ya había alcanzado su máxima expresión.

Entre el 21 y el 31 de marzo de 1955 se desarrolló el “Congreso Nacional de la Productividad y el Bienestar Social” con la participación de la CGT y la CGE. Uno de los acuerdos más importantes logrados entre trabajadores y empresarios en dicho congreso fue que el aumento de la productividad era el único y eficaz medio de afianzar las conquistas económicas y sociales logradas y elevar el nivel de vida, a la vez que se descartaba el peligro de que los medios para aumentar la productividad pudieran afectar el patrimonio moral o material de los trabajadores.¹²²

El objetivo de Perón al promover la realización de este Congreso era intentar incorporar a la organización empresaria al campo de las fuerzas propias, intentando no solo estimular la productividad, sino formar un bloque empresario-sindical frente al creciente embate de la Iglesia Católica. Pero esta táctica fracasó, ya que los empresarios tradicionales de la disuelta UIA, la Sociedad Rural Argentina y la Bolsa de Comercio acompañaron al golpe militar que lo va a destituir en septiembre de 1955¹²³.

¹²⁰ Op. cit. P. 470.

¹²¹ Op. cit. P. 471.

¹²² Op. cit. P. 482.

¹²³ Op. cit. P. 483.

Uno de los temas cruciales que propiciaron el golpe fue el de los contratos petroleros. La nueva posición del gobierno frente al capital extranjero constituyó uno de los factores que catalizó a la oposición. Alteraba sustancialmente los postulados del artículo 40 de la Constitución de 1949, que declaraba la propiedad imprescriptible e inalienable de la Nación sobre los yacimientos minerales.

Las negociaciones petroleras levantaron una oleada de críticas que contribuyeron al debilitamiento del gobierno y constituyeron uno de los ejes alrededor del cual se reagruparon los sectores políticos opositores.

Quienes criticaban esta política, señalaban que el convenio no generaría el ahorro de divisas pretendido por el gobierno ni garantizaba un inmediato incremento de la producción; y destacaban que algunas cláusulas eran lesivas para la soberanía nacional ya que reducían la jurisdicción estatal sobre los territorios concedidos en explotación, poniéndolos en disponibilidad para un eventual uso militar por parte de los EEUU.

En consecuencia la oposición, desde el nacionalismo católico hasta la izquierda liberal, estrechó filas contra Perón.

Además, las negociaciones petroleras enajenaron los apoyos nacionalistas con que contaba el gobierno dentro de las FFAA y desconectaron y paralizaron a las fuerzas sociales que le daban sustento político¹²⁴.

El 16 de septiembre de 1955 se produjo el golpe de Estado, autodenominado “Revolución Libertadora”, que derrocó al gobierno de Perón y reflejaba la necesidad de los círculos económicos dominantes de acentuar la reorientación del rumbo económico adoptada por el gobierno a partir de 1952: debía favorecerse la entrada irrestricta de las inversiones extranjeras, realizarse una apertura del comercio exterior, incorporar el país a los organismos económicos multilaterales e intensificar el acercamiento hacia los EEUU, iniciado, no si reticencias, por el gobierno peronista. Debían eliminarse las regulaciones estatales y subordinar la base social del peronismo a los objetivos de las nuevas formas de acumulación. En definitiva, los sectores más poderosos de las burguesías industrial y agropecuaria argentinas dudaban de la disposición del peronismo para conducir la nueva fase de desarrollo capitalista acorde con las tendencias impulsadas por los EEUU tras el fin de la Segunda Guerra Mundial y entendía que sólo el derrocamiento del gobierno podía hacer posible ese proyecto¹²⁵.

El derrocamiento de Perón reabrió los debates acerca de la dirección que debía tomar el proceso económico. Distintas teorías y diversos intereses de grupos económicos se manifestaron abiertamente, dando lugar a múltiples proyectos, a veces contradictorios o incompatibles entre sí¹²⁶.

¹²⁴ Op. cit. P. 485.

¹²⁵ Op. cit. P. 488.

¹²⁶ Op. cit. P. 534.

El relativo equilibrio de fuerzas y la ausencia de un proyecto común de largo plazo le imprimieron a la economía argentina un carácter errático, inestable y ciclotímico; y la teoría económica presentaba un panorama particularmente fértil en la elaboración y discusión de ideas.

Contemplando la situación de los países en vías de desarrollo, aparecían las ideas de Prebisch y Singer, encarnadas en los planteos de la CEPAL. Los trabajos de Prebisch, alejándose de las ideas ortodoxas, comenzaban a cuestionar las condiciones estructurales del comercio entre los países centrales y los países periféricos, la desigual difusión internacional de progreso técnico y una distribución inequitativa. Señalaba, además, que la evolución de los precios no respondía a los parámetros de la teoría neoclásica, según la cual con el avance tecnológico de la industria el precio relativo de sus bienes debería descender frente a las materias primas, sino que, por el contrario, la realidad indicaba una tendencia inversa, produciéndose un deterioro de los términos de intercambio de los productos primarios¹²⁷.

De este diagnóstico se desprendía un fuerte cuestionamiento al patrón de desarrollo basado en el modelo agroexportador. Debía ser reemplazado por otro que con eje en la industrialización permitiera, simultáneamente, incrementar el progreso técnico y la productividad del campo. Pero, si el Estado no tomaba en sus manos una política de desarrollo dicho proceso no se produciría.

Aunque los aportes cepalinos podían emparentarse con un enfoque neokeynesiano, no sería esa la línea que seguiría Raúl Prebisch al momento de desempeñarse como asesor del gobierno de facto de Aramburu¹²⁸.

Por otro lado, el pensamiento más tradicional, encarnado en la teoría neoclásica también mostraba un panorama poco homogéneo, aún cuando su base liberal no fuese puesta en cuestión. Algunos, como Pinedo, a pesar de su experiencia intervencionista en los años 30, seguían abonando ideas que sustentaban al modelo agroexportador y otros, como Alsogaray y Krieger Vasena, trataban de inspirarse en una interpretación libre del modelo de economía social de mercado alemana, pretendiendo renovar el liberalismo más tradicional. Todavía no había surgido entre estos grupos una corriente monetarista al estilo Escuela de Chicago, que pocos años después haría su irrupción¹²⁹.

En 1955 la política económica del gobierno de facto se reorientó hacia una menor participación e intervención estatal y se privilegió una economía de libre mercado, profundizándose luego de que, a comienzos de 1957, Adalberto Krieger Vasena reemplazara en el Ministerio de Economía al radical Eugenio Blanco. Las primeras medidas fueron la disolución del IAPI (Instituto Argentino de Promoción del Intercambio) y la desnacionalización de los depósitos bancarios. Se devaluó el peso, se integró al Fondo

¹²⁷ Op. cit. P. 435.

¹²⁸ Op. cit. P. 536.

¹²⁹ Op. cit. P. 537.

Monetario Internacional y al Banco Mundial y abandonó la tradicional relación comercial bilateral con los países europeos.

Pero falló en su intento por lograr la estabilidad económica y no pudo controlar el deterioro de la balanza de pagos ni el proceso inflacionario, con el consecuente deterioro salarial, agravado por la derogación de ciertas leyes protectoras y el relajamiento de los controles de precios. La caída del salario real fue mayor a partir del congelamiento de los sueldo que realiza a su llegada Krieger Vasena, produciéndose una redistribución de ingresos desfavorable a los trabajadores, cuya participación en el producto industrial se redujo del 47 % en 1955 al 40.5 % en 1957¹³⁰.

Raúl Prebisch, que durante el gobierno de Perón no había aceptado ser asesor económico, si lo fue del nuevo gobierno. Paradójicamente, contando con la colaboración de varios economistas del establishment liberal de la época, elaboró tres informes sucesivos, presentados entre 1955 y 1956, titulados "Informe preliminar acerca de la situación económica", "Moneda sana o inflación incontenible" y "Plan de establecimiento económico". Muchas de las ideas allí expresadas se contradecían con su prédica cepalina. En ellos se indicaba la precaria situación de divisas, las dificultades del comercio exterior, la necesidad de inversión en sectores claves como el del petróleo, las frágiles bases del sector industrial y el bajo crecimiento de la productividad; y hacía responsable de estos problemas al gobierno anterior.

El fenómeno inflacionario también era evaluado como una de las herencias más pesadas que dejaba el peronismo, y lo atribuía a dos factores: la creación excesiva de medios de pago (emisión monetaria) y los aumentos masivos de precios y salarios.

Prebisch sabía que las causas de la inflación debían buscarse también en la estructura productiva, como la baja tasa de renovación de los bienes de capital y su progresiva obsolescencia, el agotamiento de los recursos naturales, el deterioro de los términos de intercambio, las acciones de los monopolios y la existencia de un vasto sector estatal improductivo¹³¹.

Pero, en su informe no exponía esta concepción y, por lo tanto, no proponía combatir la inflación simultáneamente con el lanzamiento de un plan de desarrollo económico. Sino que, a través de sus informes, mostraba una clara disociación entre el corto y el largo plazo, con propuestas diferentes para cada uno de ellos. Si bien en el largo plazo se ponía como norte profundizar el proceso de sustitución de importaciones, extendiéndolo hacia nuevos sectores aún no desarrollados, se condicionaba esta dirección al logro de la estabilidad de precios y la superación de los desequilibrios del sector externo en el corto plazo, tarea específica del gobierno. Para ello debía alcanzarse una moneda sana con un severo control en la evolución de la cantidad de dinero, la reducción del empleo en el

¹³⁰ Nueva Historia Argentina. Lobato, M. y Suriano, J. Ed. Sudamericana. Buenos Aires. Enero 2000. P. 430.

¹³¹ Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2000). Mario Rapoport. Ed. Macchi. Buenos Aires. Octubre 2000. P. 540 y 541.

sector público, una mayor racionalidad en las empresas del Estado y, en términos generales, una disminución del gasto público.

La eliminación de los desequilibrios externos requería una agresiva política exportadora. Dado que las exportaciones seguían concentradas en torno a los productos agropecuarios, se suponía que hacia allí debían apuntarse los esfuerzos. Por eso, se proponía una fuerte devaluación que recompusiera la rentabilidad de dicho sector, y se daba prelación a las importaciones de los bienes de capital que requería la producción agropecuaria.

Implícitamente, el plan apuntaba a una redistribución del ingreso inversa a la del peronismo, privilegiando las transferencias de la ciudad al campo y del trabajo al capital.

La expectativa de equilibrar el comercio exterior en el corto plazo por un simple cambio de precios relativos que favoreciera al agro hacía tabla rasa con los problemas estructurales y las medidas propuestas tenían un fuerte carácter recesivo y hacía contradictorios los objetivos de corto y largo plazo, ya que las medidas urgentes de estabilidad implicaban una reducción de la rentabilidad en el sector industrial, una contracción de la demanda interna, un encarecimiento de los insumos y bienes de capital importados y una mayor dificultad de acceso al crédito. La determinación de recurrir al capital extranjero resultaba un paliativo, pero con pocas chances de éxito¹³².

Se practicó una fuerte devaluación, se liberalizó el sector externo con la liquidación del IAPI, se eliminaron los controles de cambios y las limitaciones a las entradas de capitales extranjeros.

La apertura hacia el comercio internacional y la búsqueda de mayor participación en los mercados de capitales llevaron a la firma de los acuerdo de Bretton Woods, incorporándose el país a los organismos financieros internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial.

Y, el 2 de julio de 1956, la Argentina acordó con 11 países europeos reemplazar los convenios bilaterales por un sistema multilateral de pagos, que constituyeron el “Club de París”, de modo que nuestro país podía pagar sus déficits comerciales con alguna de esas naciones en moneda de otra de ellas con la que tuviera superávit. Además, se consolidaban y refinanciaban las deudas que la Argentina tenía con ellas (incluyendo a Japón, que no era parte del Club), que en ese momento alcanzaban los 450 millones de dólares. El pago de esa deuda se realizaría en un plazo de 10 años.

También se creó el “Régimen del paralelo 42” que, con la supuesta intención de promover la actividad de la región patagónica, suprimía el pago de derechos aduaneros a las importaciones que ingresaran por puertos situados al sur de dicho paralelo. En realidad, este régimen constituía una manera encubierta de quitar protección al sector industrial y,

¹³² Op. cit. P. 541.

de hecho, entraron por esa vía numerosos productos que desplazaban del mercado a la producción local¹³³.

En el sector monetario se procedió a una reestructuración profunda de la banca, se desestatizaron los ahorros y se decretó la autarquía del Banco Central, cuyas autoridades durarían 7 años en el cargo y deberían seguir los lineamientos generales de política económica del Poder Ejecutivo, pero tratando de alejarlas de las presiones políticas. Los lineamientos monetarios del gobierno apuntaban a detener la expansión monetaria, a partir de una reducción del gasto público a fin de lograr la estabilización.

La política cambiaria había sido adoptada bajo la creencia de que la oferta y la demanda de divisas alcanzarían en breve plazo su punto de equilibrio con un creciente nivel de actividad económica. Esta creencia se acentuaba en un incremento proyectado de la actividad agrícola que se vería incentivada por los precios ventajosos, pero los precios internacionales de los productos de exportación tradicionales de la Argentina estaban en una tendencia declinante, con el agravante de una política de precios que inducía a los productores agropecuarios a sustituir los campos de pastoreo por sembradíos y a malvender la carne vacuna en el ya saturado mercado británico, complicando aún más el panorama¹³⁴.

Por otro lado, con la eliminación del control de importaciones se incrementó notablemente la demanda de divisas, reprimida durante varios años. Esta situación deterioró el balance comercial aún más, hasta que finalmente, en 1958, las restricciones cuantitativas fueron reimplementadas.

El rubro que más presionaba sobre las compras externas seguía siendo el de los combustibles que saltó de los 203 millones de dólares en 1955 a 317 millones en 1957, de los cuales 272 millones correspondían a petróleo), cifra que representaba el 25% de las importaciones totales del país¹³⁵.

En el ámbito interno, el gobierno intentó promover la expansión económica con estabilidad, pero debió ceder frente a la lucha por la distribución del ingreso. En su informe, Prebisch había considerado que el efecto inicial de la devaluación sobre el nivel de precios internos sólo alcanzaría al 10%. Sobre esa estimación, a fines de 1955 se otorgó un ajuste general de salarios por ese porcentaje, pero en los meses posteriores los empresarios entendieron que los precios y sus márgenes también requerían ajustes y cuando el aumento de precios excedió el 10% concedido a los asalariados, las dificultades en el ámbito laboral comenzaron a multiplicarse al punto que la economía quedó en parte paralizada por las huelgas iniciadas en septiembre de 1956. Finalmente, se concedió otro ajuste general de salarios, que promedió el 40% por encima del salario de marzo de 1954, con efecto retroactivo a marzo de 1956.

¹³³ Op. cit. P. 542.

¹³⁴ Op. cit. P. 543.

¹³⁵ Op. cit. P. 544.

El error de cálculo con respecto al impacto de la devaluación sobre los precios, la reapertura de la puja en la distribución del ingreso y la imposibilidad de controlar eficazmente el gasto público y la expansión monetaria empujaron de manera progresiva la tasa de inflación hacia arriba.

Por eso, en septiembre de 1957, bajo la conducción económica de Krieger Vasena, se impulsó una política mucho más ortodoxa, decretándose el congelamiento de los salarios hasta marzo del año siguiente y la política monetaria se hizo restrictiva, disminuyendo la expansión del circulante y reduciendo la cantidad de moneda en relación con la evolución de los precios. Así, mientras la inflación de 1957 trepó al 24,7%, la masa monetaria solo creció un 0,4% y los salarios reales se redujeron el 17,9%.¹³⁶

La política económica aplicada durante este periodo produjo una retracción relativa del consumo. Las exportaciones entre 1955 y 1957 crecieron un 5%, mientras que las importaciones aumentaron un 11,8%, lo que agravó el déficit comercial y redujo las reservas de oro y divisas muy por debajo de las deudas con el exterior que vencían en 1958, colocando al país al borde de la cesación de pagos.

Si las metas económicas eran reducir la inflación y el problema de balance de pagos heredados del peronismo, los resultados mostraban que el orden liberal conducía a un agravamiento notable de la situación económica; y esto se debió a que sus políticas apuntaban a morigerar las manifestaciones de la crisis y no a remover las deficiencias estructurales que bloqueaban el avance del desarrollo económico¹³⁷.

Era preciso, entonces, afirmar los equilibrios macroeconómicos, remover la vulnerabilidad externa, incorporar las nuevas actividades portadoras del conocimiento y ampliar el perfil exportador con productos de creciente valor agregado y tecnología. El viejo modelo primario exportador y el relativo aislamiento de la posguerra habían dejado de ser viables como modelos de desarrollo. Ambos llevaban a la vulnerabilidad externa y a la inestabilidad. La cadena agroindustrial debía integrarse con un desarrollo industrial de amplia base y diversificar y expandir las exportaciones. Esto era también indispensable, a escala federal, para resolver el problema histórico de la concentración de la población y la producción en el viejo centro hegemónico pampeano y el puerto de Buenos Aires¹³⁸.

¹³⁶ Op. cit. P. 545.

¹³⁷ Op. cit. P. 546.

¹³⁸ Aldo Ferrer. El futuro de nuestro pasado. La economía argentina en su segundo centenario. Fondo de Cultura Económica. Argentina. Año 2010. P 117.

5 - EL DESARROLLISMO

5.1 – EL DISCURSO DE ROGELIO FRIGERIO:

Según Rogelio Frigerio la situación en que se encontraba la República Argentina al 1° de mayo de 1958, fecha en que asumía la Presidencia de la Nación el Dr. Arturo Frondizi, era de una profundísima crisis, evidenciada en un quebranto comercial del orden de los 1.000 millones de dólares acumulados por los reiterados déficits comerciales de los años previos. Déficit que venía siendo financiado en parte con reservas de oro y divisas y, en parte, con crédito externo. Las reservas se encontraban en vías de agotamiento y el Banco Central enfrentaba compromisos que excedían su capacidad de pago, aun computando los ingresos futuros del año. En su diagnóstico el cuadro de situación era realmente desalentador¹³⁹.

La carencia de capital en el país no solo impedía la explotación de nuevas y necesarias fuentes de riqueza sino que ni siquiera permitía afrontar por mucho más tiempo la compra de materias primas y combustibles importados, vitales para la economía interna.

Podían suprimirse las importaciones no esenciales, pero aun así no se lograba financiar la compra de los recursos imprescindibles y afrontar las obligaciones externas existentes.

Según Frigerio el único camino era recurrir, de modo urgente, al crédito externo para obtener los recursos que permitieran mantener la actividad económica interna sin que decayera el nivel alcanzado. Pero dicho financiamiento nunca lograría ser de tal magnitud que posibilitara simultáneamente asegurar la fluidez y la continuidad en los abastecimientos, el pago de las deudas anteriores y financiar las grandes inversiones que el país requería para revertir su proceso de empobrecimiento y comenzar uno de expansión económica.

Tampoco los recursos provenientes del ahorro nacional lograban cubrir siquiera el mínimo de materias primas y combustibles requerido para el funcionamiento corriente de la economía.

La situación era realmente dramática y el país estaba amenazado de entrar en cesación de pagos a fines de 1958. En este escenario se cerrarían las fuentes de financiamiento provocando una drástica disminución de las importaciones, a un punto tal que serían insuficientes para el funcionamiento económico colocando a la industria en un proceso de paralización, con las repercusiones sociales que esto acarrearía y profundizando un círculo vicioso difícil de revertir por la imposibilidad de conseguir los recursos necesarios para superar ese proceso de empobrecimiento y decadencia.

¹³⁹ Rogelio Frigerio. Los cuatro años (1958-1962) Política económica para argentinos. Ediciones Concordia. Buenos Aires. Año 1962. Ps. 38 y siguientes.

Frente a este panorama se elaboró el Plan de Estabilización que pretendía ajustar el consumo del país a su efectiva capacidad de producción. Pero esto no sería suficiente, por sí solo, para incrementar la confianza de los inversores extranjeros si, previamente, no se llevaba a cabo un programa de expansión.

Este programa, además, era importante para no condenar al pueblo argentino a vivir en condiciones de progresivo deterioro.

El diagnóstico de Frigerio refería claramente a una crisis del sector externo que requería ser resuelta con rapidez para que no se viera afectada la actividad interna.

Para superar esta dramática situación y teniendo en cuenta el universo de instrumentos económicos conocidos, propone la aplicación de un Plan de Estabilidad concebido con el objetivo de ajustar el consumo a la capacidad productiva, evidenciando la influencia de los postulados clásicos en sus concepciones económicas, ya que de modo implícito este objetivo reconocía a la limitación de la capacidad productiva como la limitación que regía dentro del sistema económico, tal como lo establecía el modelo clásico.

Pero además planteaba la necesidad de implementar previamente un programa de expansión con el objetivo de, por un lado, no condenar a la población a condiciones económicas deterioradas, introduciendo a través de este concepto un elemento heterodoxo; y por otro, incrementar la confianza de los inversores, ubicándose del lado de la ortodoxia en este punto.

En la preocupación de Frigerio el problema se centraba en cómo financiar el programa de expansión, ya que los préstamos extranjeros, en la medida en que se obtuvieran, debían ser empleados en forma urgente para satisfacer las necesidades inmediatas de subsistencia.

La única solución concreta y positiva que vió el gobierno fue la de apelar a la inversión del capital privado extranjero en los sectores básicos de la economía nacional cuyo desarrollo interesaba promover. Entendía que este era el único modo posible de revertir el proceso de empobrecimiento acelerado que se venía produciendo.

Pero dadas las condiciones económicas desfavorables que imperaban en el país y como un modo de escapar a la desvalorización monetaria, una porción considerable del capital nacional había sido invertido en el extranjero.

Este hecho, aparentemente sin demasiada importancia, era de tal magnitud que si se contara con una contabilidad de las “fugas financieras” podría haberse comprobado que estas excedían considerablemente a los ingresos, produciéndose la paradoja de que Argentina en dicho periodo, más que receptora de inversiones extranjeras, fue exportadora de capitales.

La decisión del gobierno de superar la crisis e impulsar el desarrollo nacional con el concurso de los capitales extranjeros fue el foco de las más severas críticas desde diversos sectores políticos. Pero los desarrollista argumentaban su posición haciendo una diferenciación entre dos tipos posibles de inversión extranjera. Consideraban que existían capitales foráneos cuyo objetivo era el dominio o control de fuentes de materias primas para abastecer los grandes centros fabriles del exterior, tendiendo a crear estructuras que mantuviesen a nuestro país como proveedor de materias primas a cambio de la importación de productos manufacturados. Si bien inicialmente, esto favoreció la promoción económica, luego no contribuyó a un desarrollo ulterior y se detuvo el proceso en la etapa de producción primaria. Estos capitales se constituían en enemigos de todo desarrollo que pudiera afectar la ecuación que implicaba el trueque de materias primas por productos elaborados. Buscando el abaratamiento de las materias primas, por ser parte de sus costos de producción, se situaban como adversarios de todo progreso económico y social que se tradujera en plena ocupación y aumento de salarios.

Pero calificaban positivamente a aquellos capitales extranjeros que se incorporaban en función de las necesidades del mercado interno de los países a los que arribaban, ayudando a reemplazar artículos importados con producción local, supliendo la incapacidad financiera del país y aportando a un desarrollo económico acorde con los modernos adelantos técnicos y con el deseo de los pueblos de alcanzar el nivel de vida de los países más adelantados. Sostenían que estos capitales modificaban la estructura colonial de la economía, la integraban y la fortificaban, suprimiendo su excesivo unilateralismo y la independizaban de los resultados de su intercambio con el exterior.

Así, para los desarrollistas el concepto “inversión extrajera” podía representar un factor de estancamiento y posterior retroceso con una creciente subordinación del país al exterior; o podía constituir un factor de progreso y mayor abundancia que fortaleciera la autodecisión nacional de cara a las grandes potencias del mundo moderno.

Pero, desde finales del siglo XIX, Argentina solo conoció el primer tipo de inversión extranjera. Beneficiosa, al principio, por la construcción de puertos y el trazado de caminos y ferrocarriles, sirviendo a la expansión económica nacional pero que terminó por formar una estructura que obstaculizó el desarrollo hacia un plano de alto nivel.

Aunque, en el concepto del desarrollismo, el carácter colonialista de las inversiones no era exclusivo del capital extranjero, ya que la inversión nacional se orientaba en el mismo sentido.

En la medida en que se adoptara una política económica de expansión integral que pusiera el acento en el sistema productivo, tanto la inversión extranjera como la nacional podían cambiar su orientación y el capital extranjero podía canalizarse hacia objetivos de interés nacional.

Dentro de su análisis, Frigerio concebía a la inversión extranjera como una buena forma de suplir la falta de ahorro interno. Consideraba que dicha inversión era el complemento indispensable de un ahorro nacional insuficiente, de cara a las inversiones que demandaba el desarrollo industrial. Pero, lo llamativo es que en ningún momento hacía alusión a la importancia que tenían los fondos extranjeros como provisión de divisas para hacer frente al déficit externo, siendo que este constituía el principal freno para el desarrollo económico del país. El discurso desarrollista carecía de una evaluación respecto de este punto.

Marcelo Diamand plantea que cuando una estructura productiva desequilibrada intenta llevar adelante un proceso de desarrollo industrial, lo que se evidencia es la falta de divisas que conduce al estrangulamiento externo recurrente, más que una falta de ahorros o de capitales de inversión. Esta característica, propia de este tipo de estructuras, llevó a dicho autor a plantear que lo que acontece en estas situaciones no es una real insuficiencia de capital, sino una pseudoinsuficiencia, que con la llegada de las inversiones extranjeras, aparentemente se estaría resolviendo, pero que, en realidad, lo que se está solucionando con la afluencia de los capitales externos es la falta de divisas para hacer frente al déficit externo, el cual constituye el verdadero problema, o limitación, que enfrenta la economía.

El programa desarrollista buscaba realizar la integración económica impulsando la expansión de los sectores que abastecían el mercado local sustituyendo importaciones. Su tesis era cerrar la puerta al artículo foráneo para abrirla de par en par a la fábrica que lo produjese en el país.

Según Frigerio, lo importante era orientar ese interés inversionista en el sentido de los intereses integrales de la Nación, de modo que lo que en el pasado había sido un elemento de deformación y dependencia económica, pudiera ser convertido de allí en más en uno de integración e independencia, aportando al desarrollo del sector de la energía, de la siderurgia, de la petroquímica, la producción de maquinarias y vehículos, la explotación de la minería, al aprovechamiento de los bosques, de la plataforma submarina, etc.; constituyéndose en un factor que posibilite el armónico desarrollo económico y social de todos los sectores del país.

Siendo un elemento central del discurso desarrollista, la sustitución de importaciones en profundidad constituía un planteo que evidenciaba algunas limitaciones teóricas. En Frigerio existía la convicción de que el desarrollo de la industria básica era la clave para resolver el problema del desarrollo económico argentino y no consideraba ni planteaba preocupación respecto de que, en las estructuras productivas desequilibradas, la sustitución progresiva trae aparejado el crecimiento del déficit comercial cuando no viene acompañada por una política orgánica del sector externo que permita la ampliación de las exportaciones tradicionales y el desarrollo de nuevas exportaciones, a fin de obtener las

divisas que requiere dicho proceso de industrialización sustitutiva. Cuando esto no es tenido en cuenta, todo el proceso deriva en una profunda crisis del sector externo.

5.2- EL PROGRAMA

Los objetivos del programa desarrollista se centraban en la estabilización de la moneda y en el desarrollo económico del país, tal como lo explicita R. Frigerio en “Los cuatro años (1958-1962) Política económica para argentinos”.

La visión económica de la que partía Frigerio situaba a la Nación al borde del colapso, tal que cualquier intento de rehabilitación efectiva debía comenzar por la transformación radical de la estructura económica nacional.

El anacronismo de esta estructura no admitía paliativos y según su interpretación los intentos de gobiernos anteriores y sus medidas, no fueron dirigidos a atacar las causas del estrangulamiento económico, sino sus efectos, acentuando así la crisis económica y financiera. Consideraba que los factores del estancamiento se expresaban en:

- a) La imposibilidad de mejorar la economía agropecuaria como base del bienestar nacional si no se producía un desenvolvimiento acelerado de las industrias básicas y la modernización y ampliación de los servicios;
- b) La declinación persistente del valor de los productos agropecuarios en el mercado mundial en relación con el valor de los productos industriales (deterioro en los términos de intercambio);
- c) El incremento de la población y su creciente demanda de consumo;
- d) La insolvencia en que desembocó la economía nacional como consecuencia de la proliferación de la industria liviana durante la posguerra, que obligaba a importar del exterior combustibles, materia prima industrial, equipos y maquinarias que no se producían en el país por no haberse encarado una política sustitutiva adecuada para explotar nuestros propios recursos y haber promovido la industria pesada en todos los frentes básicos. La importación de petróleo y otros combustibles, en los que habíamos llegado a emplear, aproximadamente, un tercio del valor de nuestras exportaciones para evitar la paralización de la actividad económica, resultaba un indicador elocuente.¹⁴⁰

El concepto del que partía Frigerio tenía su raíz en la necesidad de crear una fuerte industria de base que proveyera los insumos que requeriría el sector industrial naciente y permitieran favorecer al sector agropecuario a través del abaratamiento de sus costos y el mejoramiento de los servicios que utilizaba.

¹⁴⁰ Rogelio Frigerio. Los cuatro años (1958-1962) Política económica para argentinos. Ediciones Concordia. Buenos Aires. Año 1962. Ps. 12 y 13.

Consideraba que emprender este camino implicaba una transformación total de la estructura económica y que era la única salida posible.

Frente a este cuadro de situación el equipo económico desarrollista, con Frigerio a la cabeza, elaboró un programa que luego, con el devenir, contó con cuatro fases de ejecución:

1º) El establecimiento de las condiciones fundamentales para el desarrollo económico y el saneamiento financiero (1º de mayo 1958 - junio 1959);

2º) La expansión subordinada a la política de estabilización monetaria (junio 1959 – abril 1961);

3º) La reanudación del desarrollo y batallas del presupuesto y del transporte (mayo – diciembre de 1961);

4º) La contracción versus la continuidad de la expansión (enero – marzo de 1962).¹⁴¹

El eje del programa económico, en la primera etapa, fue la política petrolera. Sobre esta se apoyaba el plan de desarrollo.

La asfixia económica que provocaba la importación de combustibles llevó a que, desde un principio, el gobierno atacase el problema apelando a los capitales privados extranjeros con el objetivo de explotar nuestros yacimientos petrolíferos.

El éxito del programa sería la piedra fundamental para la autonomía económica nacional y los recursos provenientes de un endeudamiento externo posterior podrían contribuir a explotar nuestros propios recursos naturales, establecer industrias básicas, construir caminos, radicar industrias en el interior del país, explotar nuestras fuentes de energía y no, como hasta ese momento, solo financiar el creciente déficit en nuestra relación de dependencia con el exterior.¹⁴²

La llamada “batalla del petróleo” fue prioridad absoluta en el programa de desarrollo. El autor resumió del siguiente modo la idea que los guió en dicha política: “...pensamos que teníamos que elegir entre seguir comprando el petróleo a los extranjeros o llamar a los extranjeros para que nos ayudaran a extraer el petróleo. Nos pareció más lógico y más conveniente lo segundo, porque comprar petróleo nos quita riqueza, mientras que explotar nuestros recursos la aumenta en forma permanente”.¹⁴³

Pero para que pudiera darse la llegada de los capitales extranjeros era necesario resolver antiguos conflictos que el país tenía con importantes grupos financieros internacionales.¹⁴⁴

¹⁴¹ Op. Cit. P 13.

¹⁴² Op. Cit. P 14.

¹⁴³ Op. Cit. P 15.

¹⁴⁴ DINIE, CADE, ANSEC, Bemberg. Op. Cit. P 90.

En la visión de Frigerio la combinación de la política petrolera con la resolución de los conflictos financieros internacionales constituía la base del desarrollo y el saneamiento financiero argentino. Y, a su vez, estos eran los pilares del plan de estabilidad monetaria.¹⁴⁵

El problema que visualizaban los desarrollistas, según lo expuesto por Frigerio, se centraba en la falta de inversión en el sector industrial y apuntaban principalmente al sector petrolero por el peso específico que este rubro tenía dentro de las importaciones del país.

Si bien podemos observar que tenían claro que reduciendo el peso del principal componente del déficit se aliviaría la situación del balance comercial, la exposición de esta problemática no deja ver el desarrollo de un análisis más profundo que abordase de modo más integral las causas que provocaban las reiteradas crisis del sector externo y los problemas que de ella se derivaban. Tampoco se perciben planteos teóricos que pusieran el acento en la necesidad de una política orgánica del sector externo, es decir el planteo de objetivos que contemplasen estrategias para incrementar y diversificar las exportaciones a fin de resolver la limitación externa.

Por otra parte, el planteo referido a la necesidad de resolver los conflictos financieros internacionales con el fin de generar confianza en los capitales extranjeros suma otra evidencia de cuan impregnados de las concepciones clásicas se encontraba Frigerio y su equipo.

En la segunda etapa del programa los objetivos eran la estabilidad monetaria y el saneamiento financiero.

El programa económico requería que el plan de estabilización actuara en estrecha relación con el programa de desarrollo. La estabilización debía ajustar su evolución a los requerimientos de dicho programa.

Este plan, que había sido elaborado y comenzado a ejecutarse varios meses antes que Álvaro Alsogaray asumiera como ministro de hacienda, fue diseñado con plena conciencia respecto de los profundos esfuerzos populares que iba a requerir, por lo que era fundamental, según Frigerio, que su ejecución recayera específicamente sobre los sectores que constituían las causas orgánicas de la depreciación de la moneda y el consiguiente descenso del poder adquisitivo de la población.¹⁴⁶

Pero, según el mismo autor, cuando Alsogaray tomó la cartera económica le imprimió al plan características no previstas, sin tener en cuenta los sacrificios mencionados.

Para quienes elaboraron el programa desarrollista las causas de la depreciación real de la moneda se hallaban sobre todo en el desequilibrio del presupuesto nacional.

¹⁴⁵ Op. Cit. P 16.

¹⁴⁶ Op. Cit. P 18.

Consideraban que el origen del mismo, en gran parte, radicaba en el déficit ferroviario y en la financiación improductiva de una burocracia desproporcionada. Y para resolver esta situación veían indispensable impulsar sin restricciones el desarrollo económico básico a fin de, por un lado, multiplicar la producción nacional y asentar el valor de la moneda en una mayor cantidad de bienes económicos y crear, a su vez, las fuentes de trabajo que permitiesen absorber la mitad de los agentes ferroviarios que debían ser separados del servicio y entre 200 y 300 mil funcionarios de la administración que debían ser eliminados de ella.

Cuando Frigerio plantea que el desequilibrio fiscal y la ineficiencia de una burocracia desproporcionada constituyen la causa principal de la inflación revela nuevamente la influencia clásica en su pensamiento económico.

Diamand considera que tratándose de una estructura productiva desequilibrada el orden de esta relación se invierte. Según este autor el proceso que realmente opera es el siguiente: a partir del estrangulamiento externo, que implica la presión del déficit comercial sobre las reservas de divisas, se desemboca en una devaluación obligada. Esta devaluación lleva a que se desate una inflación cambiaria, característica de este tipo de estructura. Y es la inflación la que termina presionando sobre el sector público y generando el déficit presupuestario, debido a que los ingresos fiscales se producen en base a los valores del año anterior y el gasto a valores corrientes. Y agrega que, a menos que la economía se encuentre funcionando con pleno empleo, el financiamiento del déficit con emisión monetaria, no solo no es inflacionario sino que constituye una buena medida para la reactivación económica.

Continuando con su crítica a Alsogaray, Frigerio consideraba que el intento de reducir el plan de estabilización financiera al simple mantenimiento de la cotización del dólar en el mercado cambiario sin desarrollar la acción oficial complementaria en los sectores señalados, no solo no detendría la inflación sino que la expandiría aun más.

Según Frigerio, durante la segunda etapa del plan se evidenció una clara divergencia entre el presidente de la República que pretendía mantener la estabilidad monetaria ligándola al desarrollo económico, tal como había sido concebida originalmente, y el Ministro Alsogaray que anteponía la estabilidad al desarrollo, frenándolo o demorándolo en los sectores más productivos, debilitando con esto la posibilidad de éxito de la estabilización ya que mantenía vigentes y no atacaba los factores inflacionarios que impedían su consolidación definitiva.¹⁴⁷

En este contexto, en enero de 1960, Frigerio escribe un texto denominado “El país de nuevo en la encrucijada. La falacia de la estabilización monetaria sin expansión económica”, a través del cual discute con la impronta que Alsogaray intenta imprimirle a la

¹⁴⁷ Op. Cit. P 19.

política económica y deja ver con cierta profundidad sus puntos de vista con respecto a los temas debatidos.¹⁴⁸

Allí afirmaba: “La alternativa es categórica: mantener el desarrollo en un ritmo lento y la estabilización en el punto en que se encuentra -acentuándola por medio de restricciones- o impulsar el desarrollo y la estabilización simultáneamente y con toda la energía de que seamos capaces”, planteando a continuación que solo por la segunda vía se lograría cumplir el compromiso asumido en las elecciones y que por la primera se iba directo a la declinación industrial, al subconsumo y a la desocupación.

En este planteo Frigerio asume que el ajuste debe realizarse por la vía expansiva si se deseaba cumplir con la promesa electoral y desarrollar el verdadero contenido del plan de desarrollo, al tiempo que denunciaba que la política estabilizadora de Alsogaray realizaba el ajuste por la vía recesiva, enfriando la economía y reduciendo la actividad productiva al nivel permitido por el cuello de botella que planteaba la disponibilidad de divisas. El mantenimiento del valor nominal de la moneda se había convertido en la variable principal de la política económica.

En mayo de 1959, Frigerio había adelantado que se correrían serios riesgos si los planes se cumplían solo parcialmente, y a enero de 1960 afirmaba que los hechos verificaban aquella hipótesis aún cuando, según él, seguía siendo positivo el signo de su evolución, y planteaba que todos los errores, omisiones y cambios de ritmo eran susceptibles de rectificación. Las grandes líneas del programa iniciado seguían en pie; y las vacilaciones y demoras se debían atribuir a la compleja naturaleza económica, detrás de la cual se alineaban fuerzas contradictorias sumamente difíciles de canalizar con homogeneidad, en el sentido de transformar la estructura tradicional de la sociedad argentina¹⁴⁹.

Esto podía comprenderse, según Frigerio, si se advertía que el replanteo consistía en que los factores externos debían concurrir en ese momento a fortalecer el desarrollo autónomo, de acuerdo con los grandes objetivos fijados en la política económica nacional¹⁵⁰.

Proyectado el país por el camino de su desarrollo, la alternativa era miseria y sometimiento. No había posibilidad de retroceso, a menos que se estuviera dispuesto a volver a aquella situación, aunque agravada por las obligaciones que se habían contraído en relación con el plan de estabilización y desarrollo.

Frigerio hacía este planteo porque creía que existían riesgos que acechaban tanto a la estabilización como al desarrollo y los observaba en las acciones de quienes sostenían que se estaban alterando las bases fundamentales del país, para quienes este era esencialmente agroproductor y sus industrias debían desenvolverse de acuerdo a esa

¹⁴⁸ Op. Cit. P 71 y siguientes.

¹⁴⁹ Op. Cit. P 77.

¹⁵⁰ Op. Cit. P 78.

premisa. Además creía que también existía el riesgo de que el plan de estabilización y desarrollo quedase parcialmente incumplido ya sea por indecisión de la conducción o porque primase el criterio de “aminorar el ritmo para no poner en peligro el plan en su conjunto” sostenido por quienes defendían la estabilización pero preferían un ritmo cauteloso en la realización del plan de desarrollo¹⁵¹.

Finalmente, el desarrollo estaba también en permanente riesgo por la acción de quienes, desde el exterior, deseaban detenerlo a toda costa. Para Gran Bretaña, potencia que organizó el dispositivo del Río de la Plata aceptando la eventual industrialización del Brasil a condición de que Argentina quedase como reserva agropecuaria, era vital detener el desarrollo de nuestro país hacia una industrialización de bases firmes y que uno de sus mercados de consumo se liberara. Frigerio afirmaba con respecto a este punto que nuestro interés era exactamente el contrario¹⁵².

El pensamiento de Frigerio se desenvolvía dentro de esta antinomia. Entre las necesidades de un desarrollo industrial que transformase la estructura económica del país y sectores, nacionales y extranjeros, que buscaban frenar este desarrollo porque veían en él la pérdida de cierta situación de privilegio que los seguiría favoreciendo, mientras la Argentina continuase siendo un país agroexportador.

Detrás de este debate está el concepto de las ventajas comparativas. Siendo uno de los pilares fundamentales de la teoría económica clásica, este concepto ha dado forma a la división internacional del trabajo, asignándole a la Argentina el rol de productor primario, y ha servido para legitimar esta situación desde el plano teórico.

En este punto vemos que Frigerio, aunque no profundiza en los aspectos teóricos de por qué el desarrollo económico de la Argentina solo es posible abandonando las ventajas comparativas, cuando hace su propuesta de desarrollo claramente se aleja de esa concepción ortodoxa.

Al respecto, Marcelo Diamand explica que la eficiencia en la asignación de recursos implicada en la teoría de las ventajas comparativas no se manifiesta en las estructuras productivas desequilibradas, como la nuestra, porque no se cumple el supuesto fundamental del libre comercio internacional sobre el cuál se apoya dicha teoría. Nuestro país comenzó a industrializarse a partir de la aplicación de fuertes restricciones al comercio internacional, ya que de otro modo su industria no hubiera podido nacer.

Luego, con respecto al tema específico de la estabilización, Frigerio planteaba que ésta no debía concebirse de modo estático y, mucho menos, afirmar que se hubiera

¹⁵¹Op. Cit. Ps 79-80.

¹⁵²Op. Cit. P 82.

estabilizado la economía cuando para ello se estuviera hundiendo en la miseria a las masas populares.

Consideraba que cuando la masa de bienes y servicios que el sistema económico produjera fuese la contrapartida aproximada de las necesidades nacionales, podría decirse que se había conseguido definitivamente la estabilización monetaria y económica, basada en la conformidad de todos los sectores del país¹⁵³.

Por este motivo, la estabilización debía estar acompañada de la expansión económica. La contrapartida de las medidas tendientes a eliminar el gasto excesivo para las posibilidades reales debe ser la producción creciente de bienes que permitan estabilizar la economía al nivel de la abundancia y de la expansión.

Por lo tanto, no existiría una estabilización efectiva si no se produjese una expansión en el petróleo, el carbón, la siderurgia, la química pesada, la hidroelectricidad y los caminos.

Frigerio asociaba la estabilidad directamente con el desarrollo de la capacidad productiva. No contemplaba otra variable que no fuese la producción de bienes sobre la cual entendía que debía asentarse el valor de la moneda y su estabilidad. Este enfoque le impedía observar otras fuentes de inestabilidad monetaria como podía ser el déficit del sector externo que, cuando lograba cierta magnitud y persistencia, terminaba por promover una devaluación y desatar la inflación cambiaria, afectando de modo directo la estabilidad. Aquí nuevamente, al referirse a la cuestión monetaria vuelve a circunscribirse dentro de la óptica del modelo clásico.

Luego argumentaba que no había que dejarse seducir por algunos síntomas positivos y que era necesario tener presente el origen de los problemas que se debían atacar. Que si bien se había logrado estabilizar la cotización de la moneda, lo que en sí era muy importante, por sí sólo distaba mucho de ser una garantía de éxito total.

Aparecían indicios positivos por algunos síntomas de estabilización como la cotización del peso en el mercado libre de cambios, el tono alcista y el mayor volumen de las operaciones bursátiles, las cifras muy bajas de los quebrantos comerciales y el saldo positivo del comercio exterior. Pero estos eran meros síntomas que respondían a causas circunstanciales y que solo servían para señalar la única medida real y efectiva de estabilización tomada por el gobierno: la reforma cambiaria.

Frigerio agregaba que no se alcanzaría la estabilización aunque se aumentase la reserva en dólares mediante préstamos puramente monetarios, si al mismo tiempo no se liquidaba el déficit presupuestario y se expandían los sectores retributivos como el carbón, el acero, la química pesada, etc.

¹⁵³Op. Cit. P 83.

Reducir las fuentes de trabajo sin abrir otras nuevas y sin desplazar la mano de obra que se liberaba significa deflación, recesión, fuerte caída del empleo y de la capacidad de consumo¹⁵⁴.

Según el autor el nivel estable del valor del peso era una mera apariencia de estabilidad si no era consecuencia de una política coherente que afirmase el valor de la divisa monetaria en la movilización de la riqueza nacional y en el definitivo equilibrio entre los ingresos y egresos del Estado.

Para lograr una estabilización auténtica y profunda se requería de dos factores fundamentales: que el Estado no gastase más de lo que recaudaba y que, temporariamente, los trabajadores no percibiesen aumentos mayores que los incrementos en la producción. De los dos, solo el segundo había sido consecuentemente mantenido¹⁵⁵.

Pero, según Frigerio, la reducción del déficit del presupuesto por si solo no era suficiente para evitar la recesión. Si no se lo reducía atacando los gastos improductivos del Estado y se lo eliminaba mediante la reducción de inversiones en obras productivas, con ello se estaría contribuyendo a acelerar el proceso de crisis.

En su argumentación, Frigerio continúa estableciendo relaciones entre la estabilidad de la moneda, el nivel de producción y el déficit fiscal, que según Diamand serían validos dentro de la visión clásica, pero que, dadas las características estructurales de nuestro país, no contempladas en dicha teoría, la relación entre las variables involucradas se invierte. De modo que, mientras que no se llegue al pleno empleo el déficit fiscal no sólo no genera inestabilidad monetaria sino que resulta un factor positivo que estimula la oferta incrementando la producción. Y el planteo de Frigerio de una expansión necesaria en ciertos rubros de las industrias básicas hace pensar que dicho nivel de pleno empleo aún no había sido alcanzado.

Además, según Diamand, no es el carácter productivo o improductivo de los gastos del Estado lo que genera inflación, sino que la emisión monetaria se realice en un contexto de pleno empleo, sin posibilidades de expandir la producción en el corto plazo.

Por otra parte, Frigerio entendía que la eliminación o reducción indiscriminada del impuesto a las importaciones, sin acelerar la adopción de las medidas fundamentales para el logro del equilibrio presupuestario, podía afectar la estabilidad del tipo de cambio¹⁵⁶.

A modo de síntesis de su propio punto de vista, Frigerio lamentaba que el gobierno estuviera dejándose llevar por una supuesta ortodoxia de la estabilización que consistía en considerar que la emisión de moneda es siempre factor inflacionario, sin ver que si se emplea en créditos para estimular inversiones privadas en rubros del desarrollo, como por

¹⁵⁴Op. Cit. P 84.

¹⁵⁵Op. Cit. P 85.

¹⁵⁶Op. Cit. P 87.

ejemplo la siderurgia, no sólo no es causa de inflación sino que resulta un medio adecuado para favorecer la expansión y consolidar efectivamente el valor del signo monetario¹⁵⁷.

Con respecto a esto puntualizaba que no podía haber “rigor doctrinario” ni compromiso contraído que pudiera llevar a paralizar el desarrollo por un prurito estabilizador, puramente formal; y que la norma debía consistir en no emitir ni un peso más para compensar el déficit pero no dejar de realizar nada de lo necesario para el logro de la siderurgia y del plan de caminos, es decir emitir para ello, si fuera necesario, ya que no existen patrones internacionales rígidos para la estabilización financiera, siendo necesaria una adaptación de la metodología estabilizadora a las condiciones nacionales específicas. Además, los créditos que posibilitasen la creación y el desarrollo de las industrias básicas, serían por antonomasia, medidas orgánicas contra la inflación ya que, según su visión, se la reduciría con el logro del equilibrio presupuestario y un aumento de la producción de bienes de consumo capaz de corresponderse con la demanda de un mercado que debía incrementarse en cantidad y calidad¹⁵⁸.

Aquí encontramos un mayor desarrollo argumentativo por parte de Frigerio y un acercamiento al enfoque teórico de Diamand.

Luego Frigerio hace hincapié en que la relativa estabilización se había logrado a costa de una enérgica política de restricción a las importaciones que permitió nivelar la balanza de pagos y evitar la cesación de pagos en el exterior, que hubiera impedido el abastecimiento de materias primas indispensables. Al tiempo que se puso en marcha el plan para el autoabastecimiento de petróleo, que también contribuyó a lograr la nivelación de la balanza de pagos, se buscó solucionar los pleitos con empresas extranjeras que repercutían en nuestro crédito exterior y en la confianza de los inversionistas. Finalmente, se hizo una modificación profunda del sistema cambiario, pasando al cambio libre y único, y se dictaron diversas medidas restrictivas y selectivas a las importaciones mediante un sistema de recargos. Con esto se logró disminuir el consumo de materias primas importadas y se obligó a los fabricantes a utilizar sus existencias, abandonando la especulación que los determinaba a acumular materiales en previsión de futuras alzas de precios¹⁵⁹.

El tipo de cambio libre significó el fin del subsidio a las importaciones de materias primas. Con ello, la minería argentina, la industria química, etc. podían producir en competencia con los precios internacionales, teniendo a su favor los recargos que representaban un tipo de cambio alto y el flete, asegurándoles un precio remunerativo¹⁶⁰.

¹⁵⁷Op. Cit. P 87.

¹⁵⁸Op. Cit. P 88.

¹⁵⁹Op. Cit. P 90.

¹⁶⁰Op. Cit. P 91.

El objetivo de expandir la producción de materias primas nacionales llevaría a crear más trabajo y a aliviar la balanza de pagos.

Simultáneamente, y por la liberación de precios en el mercado interno, se producía una contracción de la demanda que reducía la cifra de importaciones.

En esta explicación brindada por Frigerio queda claro que el ajuste que permitió equilibrar el sector externo operó por la vía recesiva.

Según Frigerio, la estabilización del dólar era el fruto de todas estas medidas y las violentas oscilaciones registradas en el ínterin obedecieron a fenómenos de ajuste interferidos por toda suerte de incidentes políticos, militares y sociales¹⁶¹.

Pero por otra parte, observaba que la aparente prosperidad de las empresas que reflejaban la bolsa y los balances con resultados brillantes resultaba de la concurrencia de distintas circunstancias, siendo la principal el hecho de haber trabajado con materias primas y mercaderías adquiridas a precios de 1958 y haberlas vendido a precios de 1959¹⁶². Cabe mencionar respecto a este punto que la inflación en el año 1959 alcanzó la tasa récord de 113%, siendo la primera vez en la historia que este fenómeno alcanzaba una ratio de tres cifras, muy por encima de los niveles inflacionarios registrados anteriormente, cuyo pico máximo había sido de 38,8% en el año 1952¹⁶³.

Esta prosperidad aparente unida a la disminución del ritmo de aumento del costo de vida, consecuencia de la contracción de la demanda por falta de poder adquisitivo, dieron la apariencia de haber cruzado la línea de peligro y de haberse cumplido un nuevo milagro económico. Para completar el cuadro del dólar estabilizado, una gran masa de dinero consagrada a la especulación cambiaria pasó a operar en la Bolsa de Comercio, incrementando sus cifras. Finalmente, se negoció un nuevo acuerdo con el Fondo Monetario Internacional y se obtuvo ayuda financiera de países europeos. El presente parecía promisorio y el futuro asegurado.

Pero, el volumen físico de la producción industrial disminuyó un 16,3% en agosto de 1959 con respecto a igual mes del año anterior; y en septiembre el descenso fue aún mayor, 22%, viéndose acelerada la declinación por efecto de las huelgas. En el mismo período, el número de obreros ocupados en la industria disminuyó en 4,1%. Esto determinó un aumento en el costo de producción con más inflación y menos posibilidad de exportar los productos manufacturados.

Esta circunstancia merecía una rápida reacción si no se quería generar un ejército de desocupados y que la deflación mostrara su rostro fatídico, provocando una situación de la que sería difícil de liberarse luego.

¹⁶¹Op. Cit. P 91.

¹⁶²Op. Cit. P 91.

¹⁶³Fuente INDEC. Ver anexo 8.

En palabras de Diamand, lo que Frigerio describe, es un ciclo de endeudamiento, recesión-confianza-recesión, que inspirado en la doctrina del FMI, comienza con un plan de “estabilización” y un periodo recesivo, de iliquidez monetaria. Luego pasa por un periodo de auge, basado en la afluencia de aportes externos y caracterizado por el despilfarro de divisas, que lleva a un importante aumento de la deuda externa. Continúa un periodo de retracción de los préstamos y de iliquidez. Y concluye en un colapso, que da lugar a un nuevo “plan estabilizador”.

En estos datos se apoyaba Frigerio para decir que no había estabilidad posible sin expansión. Es más, la estabilización no podía cumplirse hasta sus últimas consecuencias sin el desarrollo, a menos que se quisiera constituir una nación de privilegiados en la cúspide y un amplio sector del trabajo sumido en el subconsumo y la miseria; una nación sin industrias básicas y por lo tanto, sin la posibilidad siquiera de conservar sus industrias existentes¹⁶⁴.

El plan de expansión se basaba en un sistema de prioridades que señalaba la necesidad de invertir primero en aquello que más convenía al desarrollo nacional. Este mismo criterio debía aplicarse a los créditos que se obtuvieran. Toda la política económica del gobierno debía dirigir los ahorros a las actividades productivas. Sin embargo, ocurría que los inversionistas no sabían que hacer con sus ganancias dentro del país, salvo dedicarlas a la usura o a la compra de campos, y se sabe que la mera transferencia de la propiedad de la tierra no aumenta la producción.

Según Frigerio se producía la paradoja de ser un país que necesitaba capitales pero que a la vez los exportaba.

A este tipo de situaciones Diamand las denominaba pseudoinsuficiencia de capitales y explicaba que esta aparente paradoja se daba porque el problema era percibido como una falta de capitales cuando lo que sucedía en realidad era una carencia específica de divisas. Como esta situación solía ser solucionada a partir del ingreso de nuevos capitales extranjeros tenía dicha apariencia. Pero de tratarse de una carencia real de capital, esta podría ser solucionada a partir del ahorro interno y dado que no era esto lo que sucedía, los ahorros argentinos terminaban fuera del país.

Las actividades que, según entendía Frigerio, le interesaba desarrollar al país, porque contribuían al equilibrio de la balanza de pagos y coadyuvaban a integrar una economía completa eran la energía, las comunicaciones, la siderurgia, la minería y la química pesada. Toda la política crediticia, fiscal y la protección aduanera debían apuntar a convertir a estas actividades en un buen negocio, de modo que los inversionistas no tuvieran la tentación de sacar sus utilidades del país y pudieran canalizarlas en esos sectores de interés nacional¹⁶⁵.

¹⁶⁴Rogelio Frigerio. Los cuatro años (1958-1962) Política económica para argentinos. Ediciones Concordia. Buenos Aires. Año 1962. P 92.

¹⁶⁵Op. Cit. P 93.

Sostenía que el desarrollo debía ser planificado, aunque sin interferir en la libre iniciativa, para lo que se intentó desde el Estado crear condiciones favorables e impulsarla, respetando un orden de prioridades que distinguiese lo fundamental de lo accesorio.

En consecuencia, haber liberado del 40% a las máquinas industriales que se importaban, para Frigerio, constituía un grave error porque anulaba el sistema de prioridades. Era necesario crear industria pesada porque todas las demás tendrían allí su apoyo y crecerían libremente, cosa que no ocurriría a la inversa.

En su esquema teórico, Frigerio no contemplaba con suficiente detenimiento el problema de divisas que acarrea la política sustitutiva en profundidad y “hacia adentro” que estaba impulsando. Ponía todo el énfasis en la creación de la industria pesada de base, que proveyera de insumos y energía a las industrias livianas que también debían desarrollarse, pero no planteaba con la misma intensidad la necesidad de crear una industria exportadora, es decir, una que fuera competitiva internacionalmente a partir de una estrategia fiscal y cambiaria, que permitiese al país obtener las divisas que posibilitasen equilibrar las importaciones que requería el proceso de industrialización sustitutivo.

Además, señalaba que mientras la característica de la plaza fuese la ausencia de dinero, dicha liberación carecería de consecuencias prácticas masivas para los empresario nacionales, y si esas condiciones cambiaban, habría que restituir el recargo por la incidencia sobre el valor del dólar; y también señalaba que esta medida entrañaba un peligroso retorno a la política económica seguida por el gobierno dictatorial anterior, según la cual solo debían protegerse las industrias llamadas de “costos racionales”. Con respecto a esto, Frigerio entendía que la correcta doctrina nacional indicaba la conveniencia de extender la protección a toda la actividad industrial, ya que ésta generaba trabajo, mejoraba la técnica y estaba destinada a transformarse en económica tan pronto como perfeccionase sus técnicas particulares y tuviese el fundamento de una industria pesada arraigada en el país. Según él, esa fue la política aplicada por todos los países considerados desarrollados, que al momento de su desarrollo fueron proteccionistas sin retaceos¹⁶⁶.

Es interesante observar, en el párrafo anterior, la presencia del concepto de las ventajas comparativas dinámicas. Es importante reconocer la posibilidad que tienen los diferentes sectores industriales de los países en vías de industrialización de lograr, con el tiempo y la aplicación de políticas que conduzcan a un nivel de desarrollo mayor, un mayor grado de eficiencia que les permita competir internacionalmente cuando antes de la aplicación de dichas políticas, por problemas de costos en dólares derivados de la estructura productiva y de un tipo de cambio no competitivo, no les era posible.

¹⁶⁶Op. Cit. P 94-95.

Y es importante observar también que para el logro de este objetivo, tanto Frigerio como Diamand, consideraban necesario el establecimiento de un régimen proteccionista que hiciera posible dicho desarrollo.

El 30 de diciembre de 1959 se firmó un decreto que rebajaba del 300 al 150% la protección a la industria. Con respecto a esta medida Frigerio planteaba que si bien era verdad que una parte considerable de la industria no lo necesitaba, también existían actividades que tenían distintos niveles de productividad y, por lo tanto, requerían distintos niveles de protección. En este sentido, por ejemplo la actividad agropecuaria no solo no requería protección sino que tenía una productividad tan elevada que se podía colocar su producción en los mercados internacionales con ganancias para el país y para los productores, pagando altos fletes por las extensas distancias a los mercados de consumo, soportando un impuesto a las ventas del 8% y retenciones del 10% y el 20%.

También había industrias que podían trabajar con el 40% de protección y otras que con el 100% de recargo para las importaciones similares también lo podían hacer; pero existían otras actividades que no podían soportar la competencia exterior aunque estuviera gravada con el 150% o el 200%¹⁶⁷.

Se mantenía una elevada protección para la importación de automóviles armados, pero las partes y los repuestos podían importarse con solamente el 150% de recargo. De modo que la industria de partes y repuestos de automotores quedó desguarnecida y se puso en peligro el trabajo de miles de obreros metalúrgicos. Esta situación se repetía en la industria farmacéutica y otras actividades importantes.

Así como se mantuvo la protección para la importación de automóviles armados, debió haberse previsto la producción de toda la industria que, por su estado de desarrollo y por contar con materias primas que pagaban recargos, y por la necesidad de trabajar con energía eléctrica con altas tarifas, requerían un tratamiento especial hasta tanto consiguieran reducir sus costos y que el país pudiera suministrarles acero y energía a precios más bajos.

La estabilidad de miles de obreros, cuyos empleos peligraban, y el desarrollo industrial del país exigían que el decreto en cuestión fuera revisado y ajustado a la realidad que vivía la industria¹⁶⁸.

En su crítica a la política de liberalización de las importaciones, Frigerio hacía hincapié en la importancia de contar con una gama de tipos de cambio importadores que mantuvieran la barrera de protección que muchas industrias necesitaban para poder continuar trabajando, aunque fuese solo para el mercado interno, como lo venían haciendo.

¹⁶⁷Op. Cit. P 95.

¹⁶⁸Op. Cit. P 96.

Debido a que el atraso en los países subdesarrollados tiene tantas facetas diferentes interrelacionadas, surgió la idea de la necesidad de atacar simultáneamente todas las áreas en que se evidenciaban los atrasos, tal como lo planteaba la teoría del crecimiento equilibrado. Pero según Hirschman esta conclusión es equivocada debido al requerimiento de una amplia diversidad de recursos económicos que deben disponerse de manera conjunta para la aplicabilidad de dicho enfoque y que justamente en las economías subdesarrolladas la característica es la ausencia de muchos de estos recursos que deben ir gestándose y generándose en el proceso de desarrollo. Por lo tanto, la alternativa planteada por este autor es una solución de secuencia o en cadena, priorizando aquellas áreas que comparativamente tienen una fuerza mayor para producir o inducir el progreso en otras áreas¹⁶⁹. Este autor, a través de su crítica a la aplicación de la teoría del crecimiento equilibrado en las economías subdesarrolladas, elabora una teoría del desarrollo en la que asigna a los desequilibrios un importante papel movilizador para el crecimiento económico.

La política de sustitución de importaciones sostenida a través de tarifas de hasta el 300%, que habilitaban la producción de prácticamente cualquier tipo de producto con la posibilidad de cobrarlo hasta cuatro veces más que su precio en el mercado internacional, llevaba a que los consumidores nacionales se vieran obligados a pagar precios exorbitantes por productos cuyos precios internacionales era notoriamente más bajos y, por otra parte, a quedar fuera de toda posibilidad de competir internacionalmente con dicha producción. Hubiera sido deseable y necesario aplicar algún criterio que requiriese cierta eficiencia mínima a la producción, fijando un nivel tarifario que representase un máximo no tan elevado como el 300% vigente y luego reducido al 150%, que permitiese a la producción nacional acercarse, en un proceso, a los estándares de costos y calidad internacionales, tornando más competitivos a dichos sectores y permitiendo un incremento de las exportaciones industriales. Dado que el cuello de botella de la economía tenía su causa en la insuficiencia de divisas producida por un déficit externo crónico, producto de las características estructurales del país, una política de este tipo podría haber sido parte de la solución a dicho problema.

De modo que, la no visualización clara del sector externo como el problema crucial y, por ende, la falta de una política orgánica para dicho sector, hacía que los conceptos de Frigerio quedasen incompletos. Además de plantear la importancia de los tipos de cambio importadores que permitían sostener la política sustitutiva, también era fundamental establecer tipos de cambio exportadores que hicieran posible salir al mundo con producción industrial argentina y contrarrestar los déficits comerciales. Con una política de este tipo podía resolverse el problema externo por la vía expansiva, evitando la caída del nivel de actividad interna. Pero de no resolverse de ese modo, la crisis externa se

¹⁶⁹ Albert O. Hirschman. La estrategia del desarrollo económico. Fondo de Cultura Económica. México. Año 1961. Ps. 85 y 86.

resolvería por la vía recesiva, frenando el impulso logrado y achicando la producción, volviendo a resultar una economía de stop and go.

Según Frigerio contentarse con la estabilización lograda hasta ese momento (enero de 1960) y el desarrollo alcanzado a través del petróleo y las radicaciones, redundaría en un déficit de la balanza de pagos que hubiera habido que equilibrar con un sacrificio permanente en el consumo y la declinación industrial. Para él el camino a iniciar comprendía el desarrollo en sentido vertical, es decir siderurgia, química pesada, hidroelectricidad, etc. y en sentido horizontal, proporcionando comunicaciones fluidas y creando industrias en todo el territorio de la República, buscando lograr una expansión sin límites, que pudiera llevar a la nivelación natural de la balanza de pagos (es decir, sin sacrificios en el consumo y en la industria) en el término de pocos años¹⁷⁰.

Para Frigerio estabilización y desarrollo eran dos términos indisolubles. La expansión necesitaba apoyarse en la estabilización, pero la estabilización sin desarrollo sería solo una apariencia y, en tanto existiera precariamente, lo sería en perjuicio de las masas populares, no logrando crear el mercado nacional que necesitaba la industria y desembocando en un proceso de recesión irremisible¹⁷¹. Para Frigerio era absolutamente necesario subordinar el hecho financiero al económico y no confundir los objetivos con los medios.

Es evidente que la preocupación principal de Frigerio, en la etapa de Alsogaray como ministro de economía de Frondizi, se centraba en el orden de preeminencia que debía existir entre el capital financiero y el productivo. En dicho debate él consideraba fundamental que lo monetario fuese un instrumento al servicio de la producción y en su preocupación se avizora el comienzo de una nueva etapa del capitalismo a escala global en que el hecho financiero comenzaba a tener un nivel de autonomía e independencia cada vez mayor con respecto a la economía real. Se comenzaba a vislumbrar la antesala del neoliberalismo, corriente económica mundial que sería desarrollada con mayor profundidad por los monetaristas y llevada a la práctica una década mas tarde.

Si bien desde la cartera económica dirigida por el Ingeniero Alsogaray se hacía mención a la búsqueda de la estabilidad monetaria y el saneamiento financiero, Frigerio remarcaba que en los hechos no se había atacado ninguno de los dos frentes críticos que hacían vulnerables la moneda y las finanzas argentinas. Es decir, no se procedió a equilibrar el presupuesto mediante la extirpación del déficit ferroviario ni se redujo la burocracia en forma compatible con una administración moderna. Es más, aseguraba que el déficit de la balanza comercial se agravó por la disminución global de las barreras arancelarias haciendo caso omiso a la política de sustitución de importaciones, que según su criterio

¹⁷⁰Rogelio Frigerio. Los cuatro años (1958-1962) Política económica para argentinos. Ediciones Concordia. Buenos Aires. Año 1962. Ps. 96-97.

¹⁷¹Op. Cit. P 98.

constituía la única medida efectiva para atacar la vulnerabilidad exterior de una economía rezagada.¹⁷²

En abril de 1961 se sustituye a todo el equipo económico y técnico con el objetivo de restablecer las prioridades económicas y retomar el impulso del desarrollo en los sectores claves. Allí comienza la tercera etapa, que se extenderá hasta enero de 1962, en la que se lanza y pone en marcha la llamada “batalla del transporte”.¹⁷³

La reestructuración ferroviaria consistió en la supresión de la mitad del personal con el objeto de eliminar el déficit de explotación, transfiriendo a la actividad privada todas aquellas funciones que se consideraban extrañas al servicio mismo, como los talleres de reparación y conservación, las confiterías y muchas otras actividades que acumulaban una cantidad desmedida de personal y provocaban un enorme déficit.

También se procedió a la reforma del reglamento de trabajo distorsionado por el exceso de agentes, al reequipamiento mediante financiación externa, a la reestructuración de la administración del servicio que se encontraba amplificada por una excesiva dotación de funcionarios que impedía la economicidad y la eficacia del transporte. Se reconstruyeron vías que se encontraban críticamente deterioradas y se levantaron ramales innecesarios o sustituibles por el transporte carretero.¹⁷⁴

Otro ítem importante, al margen de la cuestión ferroviaria, fue la promoción zonal y sectorial a través de regímenes de excepción para zonas rezagadas, como la Patagonia y el noroeste argentino, para atraer el ahorro externo e interno hacia industrias claves para la economía local.

También se intensificó la promoción de las actividades básicas para el desarrollo como la radicación de industrias petroquímicas. Se aceleraron las negociaciones petroleras para recobrar la tasa de crecimiento de la explotación de petróleo y gas. Se impulsaron negociaciones con firmas extranjeras destinadas a acelerar el proceso siderúrgico argentino y el establecimiento de la industria de la soda solvay, la celulosa y el papel; y se obtuvo la refinanciación para la instalación de un nuevo grupo electrógeno en la usina Dock Sud, con una capacidad de 194.400 kw, en el corazón de Buenos Aires.¹⁷⁵

En el sector público comenzó la política de reducción de la burocracia y la transferencia a las provincias de servicios que centralizados en el Estado Nacional se tornaban ineficientes y gravosos, tales como las escuelas y los hospitales, la conservación de caminos, usinas, etc. Fueron transferidas también a la actividad privada muchas empresas que hallándose en manos del gobierno abultaban su déficit, al tiempo que producían mal y a costos desmedidos.

¹⁷² Op. Cit. P 20.

¹⁷³ Op. Cit. P 21.

¹⁷⁴ Op. Cit. Ps 22 y 23.

¹⁷⁵ Op. Cit. P 23.

El mantenimiento de la estabilidad monetaria, con una inflación que había logrado disminuirse del 113,7% en 1959 al 13,5% en 1961¹⁷⁶, exigía una política de créditos sumamente restringida y un plan de extirpación del déficit del Tesoro que, junto a las imprevisiones en la política de importación y los continuos aumentos de salarios, trajeron una nueva crisis ministerial.¹⁷⁷

Es recurrente la impronta clásica en el pensamiento de Frigerio en cuanto a la importancia que le asigna al equilibrio fiscal y a la restricción monetaria como requisitos fundamentales para el logro y el sostenimiento de la estabilidad económica.

A partir de enero de 1962, en medio de presiones políticas y económicas de todo tipo, comenzó la cuarta etapa, centrándose el debate en aspectos que ponían en rivalidad a la contracción con las posibilidades de expansión del desarrollo.

En el contexto de la crisis ministerial que se había producido, el Presidente de la República plantea los siguientes propósitos del gobierno:

- Consolidar el desarrollo, intensificando el ritmo en los sectores demorados (carbón, celulosa, petroquímica, energía hidroeléctrica, soda solvay y papel);
- Equilibrar el presupuesto estatal para afianzar la estabilización monetaria a través de la supresión de 300.000 agentes de la administración nacional sobre las 200.000 bajas ya operadas desde el inicio del gobierno el 1° de mayo de 1958 y la eliminación de 45.000 funcionarios de los ferrocarriles, además de los 55.000 ya eliminados;
- Reforma profunda en la estructura del Estado para adaptarla a la política de desarrollo;
- Batalla del comercio exterior a través de la eliminación del desequilibrio en la balanza comercial y la promoción irrestricta de las exportaciones.¹⁷⁸

Luego de transcurridos más de 3 años y medio de gobierno, se plantea con claridad suficiente la necesidad de la eliminación del déficit exterior a través de una política de promoción de exportaciones, completando el aspecto faltante en lo que podría denominarse una política orgánica del sector externo. Este aspecto de relevancia fundamental en las estructuras productivas desequilibradas debía haber constituido, junto con los esfuerzos sustitutos en las industrias básicas, uno de los pilares desde el inicio del gobierno para que tuviera sustentabilidad la política de desarrollo. Si bien es imprescindible esta política, la oportunidad en que se plantea, lleva a pensar que llega tarde, cuando el gobierno ya no tiene la solidez suficiente, producto del desgaste que produjeron las crisis que se sucedieron en el periodo y que con dicha política podrían haberse morigerado o directamente eliminado.

¹⁷⁶Fuente INDEC. Ver anexo 8.

¹⁷⁷ Rogelio Frigerio. Los cuatro años (1958-1962) Política económica para argentinos. Ediciones Concordia. Buenos Aires. Año 1962. P 24.

¹⁷⁸ Op. Cit. Ps 24 y25.

Las dificultades surgidas en la marcha del programa económico eran calificadas, desde la Presidencia de la República, como propias de una crisis de crecimiento. Pero desde los adversarios políticos se anunciaba el fracaso del programa del gobierno y se planteaba que sería necesario realizar profundas reformas para no tener que afrontar un reagravamiento crítico de la economía nacional, ya que se estaría frente a una crisis de estructura. Se pregonaba la necesidad de una inevitable devaluación monetaria, porque se consideraba que el plan de estabilización había fracasado; también se planteaba que debido al endeudamiento exterior excesivo provocado por una sobre expansión del desarrollo se hacía necesario el retorno al control de cambios y a las regulaciones estatales directas sobre el comercio de importación y exportación.

Cuando comenzaba a definirse una estrategia para resolver la crisis del sector externo, que podía permitir la transformación de la estructura productiva, los sectores opositores al gobierno reaccionaron proponiendo una serie de reformas que tenían la tónica estabilizadora del Fondo Monetario Internacional, comenzando con una devaluación que terminase por ajustar toda la economía por la vía recesiva. Estos sectores, para llevar a cabo esta política, promovieron el derrocamiento del Dr. Frondizi y su reemplazo por el Presidente del Senado, Dr. José María Guido, quién expresaba la ideología de los sectores destituyentes.

6- Conclusión:

Cuando el Dr. Arturo Frondizi asumía la Presidencia de la Nación en mayo de 1958, la profundidad de la crisis por la que atravesaba el país se evidenciaba en un quebranto de 1.000 millones de dólares acumulados por los sucesivos déficits comerciales acaecidos durante ese año y los anteriores. Las exportaciones anuales en 1958 alcanzaron la cifra de 994 millones de dólares y las importaciones 1.232 millones¹⁷⁹. El déficit comercial anual era del orden del 30 %, pero el acumulado llegaba a representar el total de las exportaciones de ese año. Dada la vulnerabilidad que representaba esta situación, en la que se veían seriamente afectadas las reservas del tesoro, ya en vías de agotamiento, para Rogelio Frigerio el único camino posible, con el objetivo de mantener el nivel de actividad alcanzado, era recurrir al crédito externo ya que el ahorro nacional no lograba cubrir siquiera el mínimo de materias primas y combustibles requerido para el funcionamiento corriente de la economía.

Apelando a los conceptos económicos conocidos, propios del modelo clásico, el equipo económico procedió a elaborar un Plan de Estabilización que ajustase el consumo a la capacidad productiva del país, interpretando que la limitación de la misma era la que regía al sistema económico.

Frigerio veía en la inversión extranjera una buena fuente de ingresos a fin de suplir la supuesta falta de ahorro interno. La consideraba el complemento indispensable de un ahorro nacional supuestamente insuficiente pero no reparaba, por lo menos de modo explícito, en la importancia que dichos fondos tenían como provisión de divisas para enfrentar el déficit externo existente.

La limitación externa no era percibida por Frigerio en su total magnitud, en el sentido de constituir, de acuerdo con el planteo teórico de Marcelo Diamand, la principal limitante al desarrollo en las estructuras productivas desequilibradas.

Más que la falta de ahorros o capitales de inversión, era la escasez de divisas la causa principal de los estrangulamientos externos recurrentes. Por este motivo Diamand aseguraba que en realidad no se trataba de una insuficiencia de capital, sino de una pseudoinsuficiencia ya que las inversiones extranjeras, que en apariencia resolvían una carencia de este tipo, en realidad estaban solucionando el problema de la falta de divisas necesarias para afrontar el déficit externo, siendo este último el problema real que aquejaba a la economía.

La sustitución de importaciones en profundidad, elemento central y positivamente valorado dentro del discurso desarrollista, evidenciaba algunas limitaciones teóricas ya que en ningún momento se consideraba el crecimiento del déficit comercial que esta política traía aparejado. En las estructuras productivas desequilibradas, la sustitución

¹⁷⁹ Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2000). Mario Rapoport. Ed. Macchi. Buenos Aires. Octubre 2000. P 560.

progresiva de importaciones, cuando no es acompañada de una política orgánica del sector externo que permita ampliar las exportaciones tradicionales y desarrollar nuevas exportaciones, con el fin de obtener las divisas que demanda dicho proceso de industrialización, termina por agravar el déficit comercial que en su origen se intentó resolver o morigerar.

Frigerio partía de la necesidad de crear una fuerte industria de base que proveyera de insumos al sector industrial naciente y permitiera favorecer al sector agropecuario a través de un abaratamiento de sus costos y el mejoramiento de los servicios que este utilizaba. Entendía que solo una firme iniciativa de este tipo podía transformar la estructura productiva del país.

Consideraba que el problema se centraba en la falta de inversión en el sector industrial y apuntaba principalmente al sector petrolero por el peso que este rubro tenía dentro de las importaciones.

Resultaba evidente que reduciendo el peso específico del principal componente del déficit se aliviaría la situación del balance comercial. Pero el abordaje de Frigerio en este punto no alcanzaba un análisis más integral respecto de las causas de las crisis del sector externo y los problemas que de ellas se derivaban. La falta de profundización teórica en este punto no le permitía concebir la importancia de una política orgánica de sector externo, centrada en el incremento y la diversificación de las exportaciones como forma efectiva de resolver la limitación externa.

Luego, el reiterado planteo de preocupación por el desequilibrio fiscal y la ineficiencia de una burocracia desproporcionada, que según su criterio constituían la causa principal de inflación, evidenciaba la influencia ejercida por la visión clásica de la economía sobre su pensamiento.

Con respecto a este punto, Frigerio no alcanzaba a percibir que en las estructuras productivas desequilibradas el orden de causalidad entre las variables de esta relación se invierte. Es la presión del déficit comercial sobre las reservas de divisas la que obliga a una devaluación y, ésta devaluación la que lleva a una inflación cambiaria. Luego la inflación presiona sobre el sector público y genera un déficit, ya que los ingresos toman los valores del año anterior y los gastos se realizan a valores corrientes.

Complementariamente cabe agregar que, si la economía no se encontraba funcionando con pleno empleo, desde la perspectiva teórica de Dimanad, el financiamiento del déficit con emisión monetaria, no solo no hubiera sido inflacionario sino que hubiera constituido una buena medida para la reactivación económica.

En la crítica que Frigerio realizaba a Alsogaray, asumía que el ajuste debía realizarse por la vía expansiva para cumplir con la promesa electoral y poder desarrollar el verdadero contenido del plan de desarrollo. A su vez, denunciaba que la política estabilizadora de

Alsogaray realizaba el ajuste por la vía recesiva, enfriando la economía y reduciendo la actividad productiva al nivel permitido por la disponibilidad de divisa, siendo su objetivo central el mantenimiento del valor nominal de la moneda.

Según Frigerio la antinomia estaba planteada entre un desarrollo industrial que permitiría transformar la estructura económica del país y ciertos intereses sectoriales, nacionales y extranjeros, que buscaban frenar ese desarrollo porque veían en él la pérdida de ciertos privilegios que suponían que mantendrían mientras Argentina continuase siendo un país agroexportador.

Desde el punto de vista de la teoría económica, lo que estaba en el fondo del debate era el concepto de las ventajas comparativas, uno de los pilares fundamentales de la teoría económica clásica, que había dado forma a la división internacional del trabajo y asignado a la Argentina el rol de productor primario.

Al respecto, Marcelo Diamand explica que para las estructuras productivas desequilibradas, como la nuestra, el tipo de eficiencia al que refiere el concepto de las ventajas comparativas no se manifiesta porque el supuesto fundamental del libre comercio internacional sobre el que se apoya dicha teoría, en nuestro país no se cumple. Argentina comenzó a industrializarse a partir de la aplicación de fuertes restricciones al comercio internacional, ya que de otro modo su industria no hubiera podido nacer.

Aunque Frigerio no profundiza en los aspectos teóricos de por qué el desarrollo económico de la Argentina solo es posible abandonando las ventajas comparativas, cuando hace su propuesta de desarrollo, claramente se aleja de las concepciones ortodoxas que se apoyan sobre este concepto.

Luego, con respecto a la estabilización, planteaba que no se la debía concebir de un modo estático y la asociaba directamente con el desarrollo de la capacidad productiva, aunque no contemplaba ninguna otra variable que no fuese la producción de bienes como base del asiento del valor de la moneda y su estabilidad.

Este enfoque cerrado del problema de la estabilidad le impedía ver otras fuentes de inestabilidad monetaria como el déficit del sector externo que, cuando lograba cierta magnitud y persistencia, terminaba por promover una devaluación y desatar una inflación cambiaria, afectando directamente la estabilidad de la moneda. Esta limitación demuestra, una vez más, que sobre ciertos temas Frigerio no lograba superar el marco analítico impuesto por el modelo clásico.

De cualquier modo, Frigerio discutía los argumentos de una supuesta ortodoxia de la estabilización que sostenía que la emisión de moneda siempre constituía un factor inflacionario, estableciendo que si dicha emisión se empleaba en créditos que estimularan las inversiones privadas en rubros del desarrollo no sólo no sería causa de inflación sino que resultaría un medio adecuado para favorecer la expansión y consolidar efectivamente

el valor del signo monetario, confrontado claramente con el liberalismo, acercándose más a los conceptos del enfoque teórico de Diamand.

Las actividades que Frigerio consideraba importantes para el desarrollo del país, por su impacto en la balanza de pagos y por su capacidad para integrar la economía eran la energía, las comunicaciones, la siderurgia, la minería y la química pesada. Toda la política crediticia, la política fiscal y la protección aduanera, según su criterio, debían apuntar a convertir a estas actividades en un buen negocio, de modo que los inversionistas no tuviesen la tentación de sacar sus utilidades del país y pudieran reinvertirlas en estos sectores.

Sostenía que el desarrollo debía ser planificado, aunque sin interferir en la libre iniciativa. Para esto se intentó desde el Estado crear condiciones favorables e impulsarla, respetando un orden de prioridades que distinguiese lo fundamental de lo accesorio.

En consecuencia, sostenía que las políticas liberalizadoras del comercio exterior indiscriminadas constituían un grave error porque anulaban el sistema de prioridades y que, además, era necesario desarrollar la industria pesada porque todas las demás industrias tendrían allí su apoyo y crecerían libremente, cosa que a la inversa, sostenía, no se iba a producir.

Pero en su desarrollo teórico, Frigerio no contemplaba con suficiente detenimiento el problema de divisas que acarreaba la política sustitutiva en profundidad y “hacia adentro” que estaba impulsando. Ponía todo el énfasis en la creación de una industria pesada de base y el desarrollo del resto de las industrias pero no planteaba con la misma intensidad la necesidad de crear una industria exportadora. Es decir, una estrategia fiscal y cambiaria que impulsase una industria internacionalmente competitiva, que permitiera obtener las divisas que equilibrarían a las que estaban siendo demandadas por las importaciones requeridas por dicho proceso de industrialización sustitutiva.

Con respecto a la producción interna, Frigerio entendía que la protección debía extenderse a toda la actividad industrial, ya que ésta generaba trabajo, mejoraba la técnica y estaba destinada a transformarse en económica tan pronto como perfeccionase sus técnicas particulares y tuviese el fundamento de una industria pesada arraigada en el país. Consideraba que esta había sido la política aplicada por todos los países considerados desarrollados, los que fueron proteccionistas sin retaceos hasta el momento de alcanzar su desarrollo.

Este planteo, al reconocer la posibilidad de los sectores industriales de los países en vías de industrialización de lograr una mayor competitividad, contiene el concepto de las ventajas comparativas dinámicas. Y el logro de este objetivo, tanto para Frigerio como para Diamand, requería del establecimiento de un régimen proteccionista que lo hiciera posible.

En su crítica a la liberalización de las importaciones, Frigerio hacía hincapié en la necesidad de contar con una gama de tipos de cambio importadores que mantuviera alta la barrera de protección que muchas industrias necesitaban para poder continuar trabajando, aunque solo fuera para el mercado interno, como lo venían haciendo.

Pero esa política de sustitución de importaciones con elevadísimas tarifas, además de producir el encarecimiento del consumo nacional, llevaba a la imposibilidad de competir internacionalmente, agravando el problema económico del país.

En concreto, la falta de visualización del sector externo como el problema crucial y, por ende, la falta de propuesta de una política orgánica para dicho sector, llevaban a que los conceptos de Frigerio quedasen incompletos. Además de plantear la importancia de los tipos de cambio importadores era fundamental establecer tipos de cambio exportadores que hicieran posible la salida de nuestra producción industrial a fin de contrarrestar el déficit comercial.

Era esta política la que podía llevar a una resolución del problema externo por la vía expansiva, evitando la caída del nivel de actividad interna.

La falta de dicha política hizo que la crisis externa se resolviera por la vía recesiva, frenando el impulso logrado y achicando la producción, resultando en una economía de parada y arranque (stop and go economy).

A partir de enero de 1962, luego de transcurridos más de 3 años y medio de gobierno, se plantea con mayor claridad la necesidad de eliminar el déficit exterior a través de una política de promoción de exportaciones. Este aspecto de suma relevancia en las estructuras productivas desequilibradas debía haber constituido, junto con los esfuerzos sustitutivos en las industrias básicas, uno de los pilares fundamentales desde el inicio del gobierno para que hubiera podido tener sustentabilidad la política de desarrollo.

Si bien una política orgánica del sector externo era necesaria para resolver la problemática estructural de nuestro país, la misma debía haberse planteado cuando el gobierno tenía mayor solidez y todavía no había sufrido todo el desgaste que produjeron las crisis externas que dicha política podría haber eliminado, o por lo menos aminorado notablemente, y haber permitido un desenlace diferente respecto a la finalización forzosamente anticipada del gobierno del Dr. Frondizi.

A modo de cierre de este trabajo y dando respuesta a las preguntas de investigación concluyo afirmando que:

- el modelo sustitutivo, sin una política orgánica del sector externo que fomente las exportaciones industriales, no era viable a largo plazo en las estructuras económicas como la Argentina del periodo sustitutivo, debido a que el desequilibrio estructural que presentaban llevaba a un crónico estrangulamiento o cuello de botella en el sector externo

y a su manifestación desplegada en las recurrentes crisis, configurando una economía de stop and go;

- haber concentrado el impulso solo en la industria de base, no solo se manifestaba insuficiente para sostener la política de desarrollo en el contexto de limitación externa existente, sino que tendía a agravar este problema. Dicho impulso podía haber resultado de importancia en la medida en que hubiese logrado favorecer la inversión en rubros que pudieran haber facilitado o desarrollado la competitividad internacional de la industria permitiendo el incremento de las exportaciones industriales, ya que esta última era la variable realmente crucial y estratégica de la política de desarrollo en el contexto referido;

- dada la insuficiencia realmente existente en la disponibilidad de algunos de los recursos requeridos para abordar una política de crecimiento equilibrado en una economía subdesarrollada, o en vías de desarrollo como la nuestra, a la hora de definir una estrategia de crecimiento resultaba un requisito indispensable pensar en cierto grado de especialización en la industrialización. De modo que, resultaba mucho más factible lograr dicho objetivo elaborando una solución de secuencia o en cadena para los problemas del desarrollo. En este sentido, hubiera convenido priorizar aquellas áreas que comparativamente tenían mayor fuerza para producir o inducir el progreso en otras, tal como lo define la teoría del desarrollo desequilibrado de A. Hirschman; y

- al no plantearse una estrategia como la enunciada en el párrafo precedente e insistir con la necesidad de mantener altas las barreras de protección arancelaria para todo tipo de producto, que permitieran mantener la producción interna independientemente del costo en que se incurriese, tal como ocurría en nuestro país durante el periodo estudiado, si bien lograba eliminar la competencia externa en el mercado interno, lo hacía produciendo un impacto negativo sobre el nivel de vida del conjunto de la población debido al encarecimiento de los productos nacionales con respecto a la valorización de los mismos en el mercado internacional, y lo que era más importante aún, no permitía la exportación de dichos productos, de modo que no solo no contribuía a solucionar la problemática del sector externo sino que terminaba por agravarla, constituyendo una de las principales causas de la imposibilidad de despegue económico del país.

BIBLIOGRAFIA

- Basualdo, E.; "Estudios de Historia Económica Argentina. Desde mediados del siglo XX a la actualidad (2da. ed.)"; Siglo Veintiuno Editores; Buenos Aires; 2010.
- Diamand, M.; "Doctrinas económicas, desarrollo e independencia. Economía para las estructuras productivas desequilibradas: caso argentino"; Editorial Paidós; Buenos Aires; 1973.
- Diamand, M.; "El péndulo argentino: ¿hasta cuándo?"; Revista Argentina de Política Económica y Social - nº 4; IPES; Buenos Aires; 1985; pp. 93 a 134.
- Ferrer, A.; "El futuro de nuestro pasado. La economía argentina en su segundo centenario"; Fondo de Cultura Económica; Argentina; 2010.
- Frigerio, R.; "Los cuatro años (1958-1962). Política económica para argentinos"; Ediciones Concordia; Buenos Aires; 1962.
- Hagen, E.; "La teoría económica del desarrollo"; Amorrortu editores; Buenos Aires; 1971; pp. 335 a 417.
- Hirschman, A.; "La estrategia del desarrollo económico"; Fondo de Cultura Económica; México; 1961.
- Hobsbawm, E.; "Historia del Siglo XX (3ra. ed.)"; Crítica; Buenos Aires; 2002.
- Lobato, M. y Suriano, J.; "Nueva Historia Argentina"; Ed. Sudamericana; Buenos Aires; 2000.
- Martínez, R.; "Recopilación de series históricas del producto y del ingreso"; Comisión Económica para América Latina (CEPAL), Oficina en Buenos Aires; Abril 1999.
- Nosiglia, J.; "El desarrollismo"; Centro Editor de América Latina; Buenos Aires; 1983.
- O'Donnell, G.; "Estado y alianzas en la Argentina, 1956-1976"; Desarrollo Económico Vol. 16, No. 64; Instituto de Desarrollo Económico y Social; Buenos Aires; 1977; pp. 523 a 554.
- Portantiero, J.C.; "Economía y política en la crisis argentina, 1958-1973"; Revista Mexicana de Sociología, Número 2; México; Universidad Autónoma de México; pp. 531 a 565.
- Rapoport, M.; "Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2000)"; Ed. Macchi; Buenos Aires; 2000.
- Schumpeter, J.; "Teoría del desenvolvimiento económico. Quinta Reimpresión"; Fondo de Cultura Económica; México; 1978.

ANEXO 1: Productividad y precios internacionales.¹⁸⁰

Los precios internacionales son independientes con respecto a las productividades.

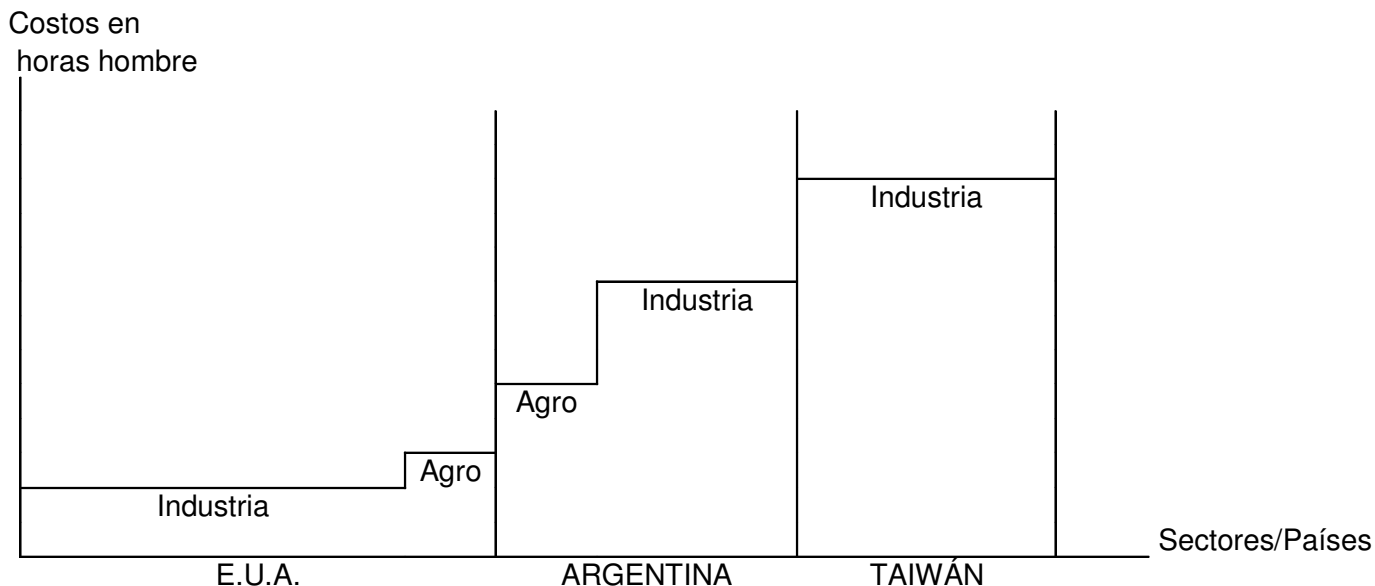


FIGURA 1

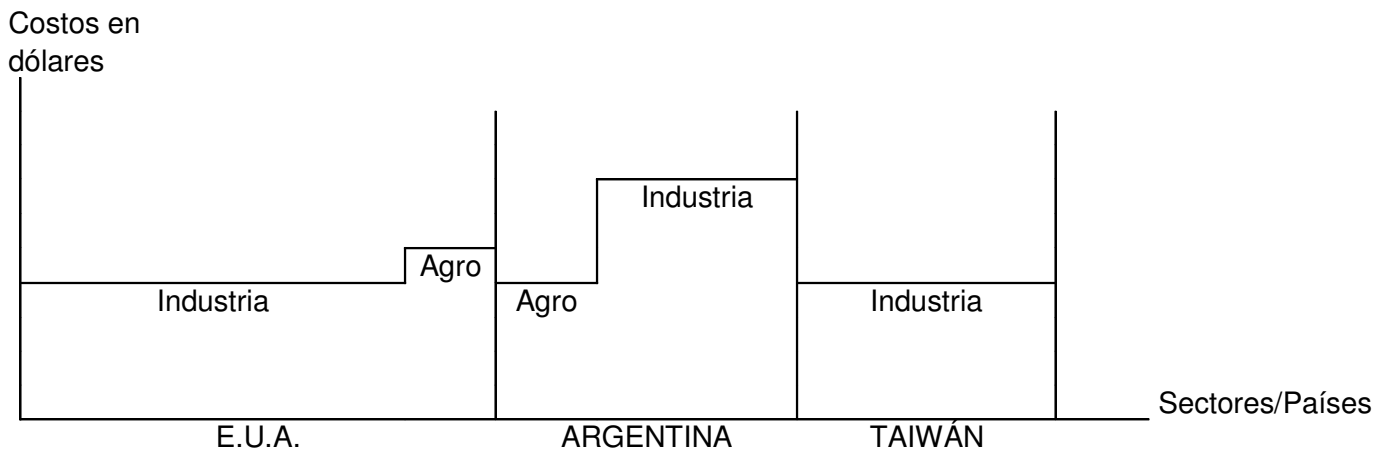


FIGURA 2

En la figura 1 se representan, de modo muy simplificado y general, los costos expresados en horas-hombre. Allí se observa que la industria de Estados Unidos, por ser más productiva, tiene el menor costo en horas-hombre. Le sigue el agro del mismo país. Luego

¹⁸⁰ Marcelo Diamand. Doctrinas económicas, desarrollo e independencia. Economía para las estructuras productivas desequilibradas: caso argentino. Editorial Paidós. Buenos Aires. Año 1973. P. 59.

el agro y la industria argentinos, en ese orden. Finalmente, el costo más alto (o sea la menor productividad) corresponde a Taiwán.

En la figura 2 los costos están expresados en dólares. En Estados Unidos el tipo de cambio coincide con el sector relativamente más productivo, que es la industria, de modo que el agro se presenta con precios superiores a los internacionales. En Argentina coincide con el sector más productivo que es el agro, con lo que la industria resulta con precios superiores a los internacionales. Y en Taiwán coincide con la industria, que es el único sector representativo de las actividades internas y que forzosamente aparece a precios internacionales.

En ambas figuras se procedió a una gran simplificación ya que no se tomó en cuenta que tanto el sector industrial como el agropecuario se componen a su vez de actividades de diferentes productividades ni se consideraron los derechos a la exportación.

ANEXO 2: Oferta y Demanda Global – Precios corrientesUnidades: en millones de m\$_n a precios corrientes.

Año	PBI (a precios de mercado)	Importaciones de bienes y servicios	Oferta total = Demanda total	Exportaciones de bienes y servicios	Demanda Interna (1)	Inversión Bruta Interna	Consumo Total (2)
1935	9273	1070	10343	1588	8755	949	7806
1936	9825	1060	10885	1677	9208	1063	8145
1937	11328	1449	12777	2325	10452	1264	9188
1938	11039	1515	12554	1416	11138	1943	9195
1939	11593	1231	12824	1616	11208	1455	9753
1940	11960	1273	13233	1474	11759	1491	10268
1941	12887	1048	13935	1534	12401	1908	10493
1942	14564	1139	15703	1929	13774	1798	11976
1943	15321	867	16188	2440	13748	1928	11820
1944	17499	923	18422	2602	15820	1902	13918
1945	19319	1028	20347	2729	17618	2332	15286
1946	26159	2024	28183	4254	23929	4237	19692
1947	35949	4616	40565	5807	34758	8452	26306
1948	43800	5472	49272	5784	43488	11961	31527
1949	52585	4445	57030	3923	53107	11409	41698
1950	62291	5199	67490	5624	61866	13584	48282
1951	87792	9621	97413	7157	90256	21032	69224
1952	100253	8564	108817	5246	103571	22353	81218
1953	112099	5903	118002	7703	110299	17965	92334
1954	125258	6588	131846	7474	124372	24055	100317
1955	146718	9710	156428	7928	148500	26996	121504
1956	180666	21782	202448	19260	183188	33938	149250
1957	232075	31114	263189	23497	239692	51168	188524
1958	321154	35929	357083	28570	327513	66635	260878
1959	610056	77236	687292	81166	606126	110600	495526
1960	790034	103619	893653	92909	800744	167270	633474
1961	932000	120957	1052957	85075	967882	189675	778207
1962	1124660	169620	1294280	154360	1139920	250100	889820

Nota 1: Inversión bruta interna más consumo total.

Nota 2: Estimado como residuo

Fuente: CEPAL, abril 1999.

ANEXO 3: Oferta y Demanda Global – Precios constantesUnidades: en millones de m\$_n a precios de 1950.

Año	PBI (a) precios de mercado)	Importa- ciones de bienes y servicios	Oferta total = Demanda total	Exporta- ciones de bienes y servicios	Demanda Interna (1)	Inversión Bruta Interna	Consumo Total (2)
1935	37499	5323	42822	7861	34961	7867	27094
1936	37811	5492	43303	7197	36106	7727	28379
1937	40551	7431	47982	8274	39708	9456	30252
1938	40676	7079	47755	5851	41904	11932	29972
1939	42233	5807	48040	7182	40858	9410	31448
1940	42918	5052	47970	5873	42097	8366	33731
1941	45161	3881	49042	5946	43096	9291	33805
1942	45659	3236	48895	5465	43430	8050	35380
1943	45348	2212	47560	6010	41550	7508	34042
1944	50456	2268	52724	5968	46756	8010	38746
1945	48836	2305	51141	5972	45169	7230	37939
1946	53197	4243	57440	6917	50523	11577	38946
1947	59114	8454	67568	6496	61072	18726	42346
1948	62353	8590	70943	5472	65471	19160	46311
1949	61544	6072	67616	4074	63542	13872	49670
1950	62291	5199	67490	5624	61866	13548	48318
1951	64222	5935	70157	4418	65739	15963	49776
1952	59986	4280	64266	2868	61398	14479	46919
1953	63288	3666	66954	4999	61955	11607	50348
1954	65406	4607	70013	5331	64682	13918	50764
1955	68894	5338	74232	4814	69418	14818	54600
1956	68769	4907	73676	5258	68418	13851	54567
1957	72008	5527	77535	5658	71877	16887	54990
1958	73939	5791	79730	6146	73584	16780	56804
1959	70077	5007	75084	6238	68846	14250	54596
1960	73005	6088	79093	6254	72839	17920	54919
1961	77179	7200	84379	5820	78559	18600	59959
1962	74126	6120	80246	6809	73437	17900	55537

Nota 1: Inversión bruta interna más consumo total.

Nota 2: Estimado como residuo

Fuente: CEPAL, abril 1999

ANEXO 4: Oferta y Demanda Global – Precios implícitos

Unidades: índices base 1950 = 100.

Año	PBI (a precios de mercado)	Importaciones de bienes y servicios	Oferta total = Demanda total	Exportaciones de bienes y servicios	Demanda Interna (1)	Inversión Bruta Interna	Consumo Total
1935	24,7	20,1	24,2	20,2	25	12,1	28,8
1936	26	19,3	25,1	23,3	25,5	13,8	28,7
1937	27,9	19,5	26,6	28,1	26,3	13,4	30,4
1938	27,1	21,4	26,3	24,2	26,6	16,3	30,7
1939	27,5	21,2	26,7	22,5	27,4	15,5	31
1940	27,9	25,2	27,6	25,1	27,9	17,8	30,4
1941	28,5	27	28,4	25,8	28,8	20,5	31
1942	31,9	35,2	32,1	35,3	31,7	22,3	33,8
1943	33,8	39,2	34	40,6	33,1	25,7	34,7
1944	34,7	40,7	34,9	43,6	33,8	23,7	35,9
1945	39,6	44,6	39,8	45,7	39	32,3	40,3
1946	49,2	47,7	49,1	61,5	47,4	36,6	50,6
1947	60,8	54,6	60	89,4	56,9	45,1	62,1
1948	70,2	63,7	69,5	105,7	66,4	62,4	68,1
1949	85,4	73,2	84,3	96,3	83,6	82,2	84
1950	100	100	100	100	100	100,3	99,9
1951	136,7	162,1	138,9	162	137,3	131,8	139,1
1952	167,1	200,1	169,3	182,9	168,7	154,4	173,1
1953	177,1	161	176,2	154,1	178	154,8	183,4
1954	191,5	143	188,3	140,2	192,3	172,8	197,6
1955	213	181,9	210,7	164,7	213,9	182,2	222,5
1956	262,7	443,9	274,8	366,3	267,7	245	273,5
1957	322,3	562,9	339,4	415,3	333,5	303	342,8
1958	434,3	620,4	447,9	481,1	445,1	397,1	459,3
1959	870,6	1542,6	915,4	1301,2	880,4	776,1	907,6
1960	1082,2	1702	1129,9	1485,6	1099,3	933,4	1153,5
1961	1207,6	1680	1247,9	1461,8	1232	1019,8	1297,9
1962	1517,2	2771,6	1612,9	2267	1552,2	1397,2	1602,2

Nota 1: Inversión bruta interna más consumo total.

Fuente: CEPAL, abril 1999.

ANEXO 5: Oferta y Demanda Global – Precios corrientes

Unidades: en millones de australes a precios corrientes.

Año	PBI (a precios de mercado)	Importa- ciones de bienes y servicios	Oferta total = Demanda total	Exporta- ciones de bienes y servicios	Demanda Interna (1)	Inversión Bruta Interna	Consumo Total (2)
1950	67,7	5,7	73,4	6,4	67	12,3	54,7
1951	97	10,1	107,1	8,2	98,9	20,5	78,4
1952	112,2	9,5	121,7	6,2	115,5	21,2	94,3
1953	129,5	6,1	135,6	8,6	127	24,6	102,4
1954	143,5	7,7	151,2	8,3	142,9	25,5	117,4
1955	169,6	11,4	181	9,5	171,5	30,1	141,4
1956	222,1	26	248,1	23,6	22,5	38,1	186,4
1957	284,8	34	318,8	27	291,8	53,7	238,1
1958	401,9	40,1	442	33,3	408,7	77,4	331,3
1959	767,4	85	852,4	89,2	763,2	132,7	630,5
1960	1012,4	114,1	1126,5	102,5	1024	217,6	806,4
1961	1207,2	132,4	1339,6	93,6	1246	262,5	983,5
1962	1492,9	177,1	1670	155	1515	318,2	1196,8
1963	1867,1	165	2032,1	206,6	1825,5	314,8	1510,7
1964	2602,1	196,9	2799	216,2	2582,8	482,2	2100,6
1965	3639,4	231,6	3871	277,8	3593,2	698,5	2894,7
1966	4541,1	273,8	4814	371,9	4443	799	3644
1967	5960,2	431,9	6392,1	554,2	5837,9	1070,6	4767,3
1968	6872,8	513,5	7386,3	592	6794,3	1293,2	5501,1
1969	8098,4	669,2	8767,6	691,3	8076,3	1645,5	6430,8
1970	9479,3	753,4	10232,7	801,2	9431,5	1933,6	7497,9
1971	13266,7	1159,8	14426,5	1133,1	13293,4	2669,4	10624
1972	21993,8	1845,2	23839	1983,3	21855,7	4592,7	17263
1973	36459,1	2419	38878,1	3490,8	35387,3	7465	27922,3

Nota 1: Inversión bruta interna más consumo total.

Nota 2: Estimado como residuo

Fuente: CEPAL, abril 1999

ANEXO 6: Oferta y Demanda Global – Precios constantes

Unidades: en millones de \$ a precios de 1960.

Año	PBI (a precios de mercado)	Importa- ciones de bienes y servicios	Oferta total = Demanda total	Exporta- ciones de bienes y servicios	Demanda Interna (1)	Inversión Bruta Interna	Consumo Total (2)
1950	7552,5	937,5	8490	911,9	7578,1	1002,3	6575,8
1951	7846,1	1053,8	8899,9	720,3	8179,6	1478,4	6701,2
1952	7451,2	776,7	8227,9	528,7	7699,2	1255,9	6443,3
1953	7846,1	636,4	8482,5	809,4	7673,1	1346,9	6326,2
1954	8170	834,9	9004,9	866,8	8138,1	1277,5	6860,6
1955	8747,1	1003,7	9750,8	780,7	8970,1	1433,7	7536,4
1956	8990,1	897,6	9887,7	895,5	8992,2	1350,4	7641,8
1957	9455,8	1001,4	10457,2	945,7	9511,5	1519,8	7991,7
1958	10032,9	1044,7	11077,6	974,4	10103,2	1665,8	8437,4
1959	9384,9	925	10309,9	1018,4	9291,5	1477,8	7813,7
1960	10124	1140,5	11264,5	1024,6	10239,9	2176,2	8063,7
1961	10842,8	1356,1	12198,9	946,7	11252,2	2386	8866,2
1962	10670,7	1302,5	11973,2	1280,7	10692,5	2194,3	8498,2
1963	10417,6	1013,9	11431,5	1306,3	10125,2	1799,4	8325,8
1964	11490,7	1177	12667,7	1222,3	11445,4	2266,8	9178,6
1965	12543,6	1164,5	13708,1	1342,2	12365,9	2431,3	9934,6
1966	12624,6	1122,1	13746,7	1474,2	12272,5	2256,6	10015,9
1967	12958,7	1125,2	14083,9	1456,7	12627,2	2358,2	10269
1968	13515,5	1195,9	14711,4	1436,9	13274,5	2608,7	10665,8
1969	14669,6	1476,5	16146,1	1667,6	14478,5	3168,2	11310,3
1970	15459,3	1472	16931,3	1788,4	15142,9	3401,4	11741,5
1971	16198,4	1595,2	17793,6	1577,9	16215,7	3749	12466,7
1972	16704,6	1504	18208,6	1482,6	16726	3942,6	12783,4
1973	17727,1	1477,1	19204,2	1572,1	17632,1	3965,5	13666,6

Nota 1: Inversión bruta interna más consumo total.

Nota 2: Estimado como residuo

Fuente: CEPAL, abril 1999

ANEXO 7: Oferta y Demanda Global – Precios implícitos

Unidades: índices base 1960 = 100.

Año	PBI (a precios de mercado)	Importaciones de bienes y servicios	Oferta total = Demanda total	Exportaciones de bienes y servicios	Demanda Interna (1)	Inversión Bruta Interna	Consumo Total
1950	0,9	0,6	0,9	0,7	0,9	1,2	0,8
1951	1,2	1	1,2	1,1	1,2	1,4	1,2
1952	1,5	1,2	1,5	1,2	1,5	1,7	1,5
1953	1,7	1	1,6	1,1	1,7	1,8	1,6
1954	1,8	0,9	1,7	1	1,8	2	1,7
1955	1,9	1,1	1,9	1,2	1,9	2,1	1,9
1956	2,5	2,9	2,5	2,6	2,5	2,8	2,4
1957	3	3,4	3	2,9	3,1	3,5	3
1958	4	3,8	4	3,4	4	4,6	3,9
1959	8,2	9,2	8,3	8,8	8,2	9	8,1
1960	10	10	10	10	10	10	10
1961	11,1	9,8	11	9,9	11,1	11	11,1
1962	14	13,6	13,9	12,1	14,2	14,5	14,1
1963	17,9	16,3	17,8	15,8	18	17,5	18,1
1964	22,6	16,7	22,1	17,7	22,6	21,3	22,9
1965	29	19,9	28,2	20,7	29,1	28,7	29,1
1966	36	24,4	35	25,2	36,2	35,4	36,4
1967	46	38,4	45,4	38	46,2	45,4	46,4
1968	50,9	42,9	50,2	41,2	51,2	49,6	51,6
1969	55,2	45,3	54,3	41,5	55,8	51,9	56,9
1970	61,3	51,2	60,4	44,8	62,3	56,8	63,9
1971	81,9	72,7	81,1	71,8	82	71,2	85,2
1972	131,7	122,7	130,9	133,8	130,7	116,5	135
1973	205,7	163,8	202,4	222	200,7	188,2	204,3

Nota 1: Inversión bruta interna más consumo total.

Fuente: CEPAL, abril 1999

ANEXO 8: Tasas anuales de inflación en Argentina desde 1945 hasta 1973.

Año	Inflación (%)
1945	19,9
1946	17,6
1947	13,6
1948	13,1
1949	31
1950	15,6
1951	36,7
1952	38,3
1953	4
1954	3,8
1955	12,3
1956	13,4
1957	27,7
1958	22,5
1959	113,7
1960	27,3
1961	13,5
1962	28,1
1963	24
1964	22,2
1965	28,6
1966	31,9
1967	29,2
1968	16,2
1969	7,6
1970	13,6
1971	34,7
1972	58,5
1973	60,3

Fuente: INDEC