

## 2. La economía argentina posterior a 1930

Entre 1930 y 1965 la economía mundial continuó golpeando y estimulando a la Argentina. Primero llegó la Gran Depresión, después la Segunda Guerra Mundial, y por último un largo período de comercio mundial en expansión. Este ensayo estudia la forma en que la Argentina reaccionó ante aquellas fuerzas exógenas.

La tasa de crecimiento de la Argentina durante ese lapso se retrasó mucho respecto de las de otros países de creación reciente. Ya veremos si ello fue consecuencia de políticas internas o de circunstancias externas desfavorables.

Solo examinaremos aquí a grandes rasgos el crecimiento argentino de 1930 en adelante; los otros ensayos analizarán con mayor detenimiento los sectores rural e industrial. Ante todo veremos tres características fundamentales del crecimiento, considerando el período en su conjunto. Después estudiaremos las fuerzas que determinaron la tasa y el modelo de crecimiento observados. Se distinguirán tres períodos principales en las políticas implantadas con posterioridad a 1930; ello nos permitirá comprender mejor por qué la Argentina se fue retrasando respecto de otros países nuevos.

### Datos cuantitativos: tres características claves

Las tres características claves del desarrollo argentino desde 1930 en adelante fueron: 1) una baja e irregular tasa de crecimiento del ingreso per cápita; 2) una acusada disparidad en las tasas de crecimiento sectoriales, y 3) una disminución en el volumen de las exportaciones, en términos absolutos.

En el cuadro 2-1 pueden observarse las tasas de crecimiento anuales posteriores a 1930 para la economía en su totalidad y los sectores principales. Se ofrecen los datos de dos fuentes oficiales distintas porque, acerca de algunos períodos, hay discrepancias bastante considerables que carecen de explicación. La tasa de crecimiento global se mantuvo alrededor del 2,7 % anual, mientras que la población se fue expandiendo a una tasa anual aproximada del 1,9 %.<sup>1</sup> La tasa de crecien-

1 La población media evolucionó de la siguiente manera: 1925-29 = 10.970.000; 1935-39 = 13.493.000; 1957-61 = 20.314.000; 1961-65 = 21.685.000. Los datos se obtuvieron de ONU, *Boletín estadístico para América Latina*, vol. 3, n° 2 págs. 8-11. Las tasas de crecimiento a largo plazo solo varían levemente si en vez del PIB se emplea el ingreso interno bruto (que toma en cuenta las variaciones de los términos del intercambio) o el PNB (que también considera

Cuadro 2-1. *Tasas de crecimiento del valor agregado real, global y sectorial en la Argentina, 1925-29/1961-65 (promedios anuales en porcentajes).*

	1925-29/1957-61		1925-29/1961-65
	CONADE	BCRA	BCRA
<i>PIB a costo de factores</i>	2,8	2,7	2,7
Agricultura, ganadería y pesca	0,9	1,2	1,2
Petróleo y minería	7,2	7,1	7,8
Industrias manufactureras	4,1	3,7	3,6
Construcción	2,9	3,0	2,6
Electricidad y otros servicios públicos	5,7	5,7	6,2
Transporte	3,6	3,3	3,2
Comunicaciones	3,7	3,5	3,1
Comercio	2,0	1,7	1,8
Servicios financieros	3,8	3,8	3,8
Servicios de vivienda	2,5	2,5	2,3
Servicios del gobierno general	4,3	4,3	3,8
Otros servicios	3,1	3,2	3,0

*Fuentes y método:* Datos para 1925-39, CEPAL, pág. 4; para 1935-65, CONADE, *Cuentas nacionales de la República Argentina*, planillas de trabajo del CONADE, y del BCRA. Los datos se relacionaron empleando el valor medio para las distintas series de cada una de las fuentes, en el período 1935-39. Los datos de 1925-29 están expresados en precios de 1950; los de 1935-65, en precios de 1960. Las tasas de crecimiento se obtienen comparando los valores medios de 1925-29 con los de 1957-61 o 1961-65 (es decir, no se toman en cuenta las cifras de los años intermedios). El mismo procedimiento se seguirá en los demás cuadros, a menos que se indique lo contrario. Por desgracia no es posible clasificar la construcción en industrial, comercial y residencial.

to per cápita del 0,8 % ha sido inferior a la cifra alcanzada en 1862-1930 y también a las tasas de crecimiento posteriores a 1930 en países análogos a la Argentina.

A quienes están familiarizados con los escritos y comentarios sobre la Argentina, aun esta pequeña expansión puede parecerles exagerada. Los años anteriores a la Gran Depresión se describen, por lo común, como una edad dorada; cabe preguntarse si los incrementos del producto per cápita no serán mera ilusión estadística. Sin embargo, otras series cronológicas confirman que se han obtenido en efecto aumentos per cápita desde 1930 en adelante, al menos si se emplean medidas convencionales para estimar el ingreso.<sup>2</sup>

los pagos de los factores en el exterior). Para el ingreso interno (que toma en cuenta las variaciones en los términos del intercambio) o para las diferentes cifras globales, entre 1935-39 y 1961-65: PIB, a costo de factores, 3,0 %; PIB, a precios de mercado, 3,0 %; IIB, 2,7 %; PNB o INB, 2,8 %. Entre esos dos períodos, según el BCRA el PIB aumentó en un 114 %, el PNB en un 107 %, y el IIB en un 100 %. Los pagos netos a los factores en el exterior constituyeron el 4,0 % del PIB (en precios de 1960) en 1935-39, y solo el 0,6 % del PIB en 1961-65. Cuando las tasas de crecimiento anual se calculan ajustando una línea de tendencia a los logaritmos de todas las estimaciones anuales del BCRA en los años 1935-66, se obtienen los siguientes resultados: PIB, a precios de mercado, 2,93 %; IIB, 2,73 %; PNB o INB, 2,86 %; Población, 1,86 %.

2 En el cuadro 28 del apéndice estadístico se presentan series cronológicas desagregadas que pueden emplearse para verificar en forma aproximada los da-

De todos modos, después de 1930 el crecimiento ha sido tan exiguo, las fluctuaciones cíclicas tan violentas y los cambios en la distribución del ingreso tan acusados, que resulta fácil creer que durante unos cuantos años ciertos grupos han estado peor de lo que ellos, o sus padres, habían estado entre 1925 y 1929. Por otra parte en determinados servicios públicos (p. ej., teléfonos, ferrocarriles, correos y servicios estadísticos) e industrias de sustitución de importaciones, la calidad se deterioró a tal extremo que, si la tasa de crecimiento se corrigiese mediante un coeficiente de calidad, sería incluso menor. Las cifras que se ofrecen en el cuadro 2-1 tampoco se han corregido respecto de las variaciones en los términos del intercambio externos. Aunque las series cronológicas de los términos del intercambio argentinos son de dudosa confiabilidad, es probable que declinaran entre 1925-29 y los años recientes; si corregimos la tasa de crecimiento de acuerdo con esa declinación, disminuirá más todavía (aunque no mucho).

Como era de esperar en un país que había alcanzado elevados niveles de consumo de alimentos y vestidos, los aumentos en el consumo per cápita desde entonces han abarcado sobre todo bienes duraderos y productos que no existían en aquella época. Estos, y ciertos cambios en los gustos (p. ej., el reemplazo de la yerba mate por las bebidas sin alcohol), complicaron aún más la comparación entre el bienestar económico en los últimos años y el del período 1925-29.

También hay que tomar en cuenta otras consideraciones menos perceptibles cuando se compara el bienestar del ciudadano argentino medio de hoy con el de 1925-29. Hoy la inestabilidad política influye más que antes en la vida diaria, dificultando la planificación de los asuntos personales. La inflación también contribuye a aumentar la ansiedad y la incertidumbre. Por último, el retroceso de la Argentina en su posición mundial relativa y su imposibilidad de satisfacer las grandes esperanzas anteriores a 1930 han creado una perjudicial atmósfera de frustración. Es comprensible, pues, que, a pesar del crecimiento que se observa en el cuadro 2-1, muchos argentinos consideran que el bienestar y el nivel de vida han disminuido de 1925-29 en adelante.

La tasa de crecimiento ha distado mucho de ser uniforme con posterioridad a 1930. Los cuadros 2-2 y 2-3 subdividen esa época en tres períodos, cuyas características especiales examinaremos a continuación. El primer período, que comprende la Gran Depresión, fue el de menor crecimiento, al paso que después la tasa media de expansión se ha mantenido próxima al 3 %. Las tasas de crecimiento anuales han fluctuado mucho. Se logró un crecimiento acelerado durante lapsos breves, que por lo común resultaron coincidentes con períodos de recuperación después de las recesiones; las tasas de crecimiento anual

tos del cuadro 2-1. El indicio más perturbador que allí se observa es el de la absorción de acero y de hierro. Sin embargo, su baja tasa de crecimiento parece deberse a inversiones muy elevadas en capital social fijo durante 1925-29 y a dificultades de oferta en 1957-61. Otra comprobación relativa al cuadro 2-1, que no hemos intentado realizar aquí, podría ser averiguar qué tasa de crecimiento surge cuando tanto la producción de 1925-29 como la producción reciente se valúan a precios mundiales. Tal vez ese procedimiento diera como resultado una tasa de crecimiento menor.

Cuadro 2-2. *Tasas de crecimiento del valor agregado real, global y sectorial en los subperíodos principales, 1927-29/1963-65 (CEPAL/BCRA) (promedios anuales en porcentajes).*

	1927-29/1941-43	1941-43/1953-55	1953-55/1963-65
	CEPAL/BCRA	BCRA	BCRA
<i>PIB a costo de factores</i>	1,8	2,9	3,1
Agricultura, ganadería y pesca	1,5	1,1	0,9
Petróleo y minería	9,8	2,6	11,1
Industrias manufactureras	3,4	2,9	4,6
Construcción	0,0	5,3	1,2
Electricidad y otros servicios públicos	5,2	6,0	8,2
Transporte	1,9	4,4	2,9
Comunicaciones	3,5	3,8	0,7
Comercio	-0,3	2,2	3,7
Servicios financieros	1,8	6,3	2,4
Servicios de vivienda	2,3	2,9	2,8
Servicios del gobierno general	3,6	5,9	1,3
Otros servicios	2,6	3,7	2,5

*Fuentes y método:* Igual que en el cuadro 2-1.

más elevadas conseguidas durante lapsos consecutivos de cinco años han sido los siguientes (empleando como serie básica el PIB):

1932-37: 5,0 % (CEPAL)

1943-48: 5,4 % (BCRA)

1953-58: 5,0 % (BCRA)

Se registró un crecimiento negativo del PIB en 1930-32, 1940, 1945, 1949, 1952, 1959 y 1962-63; entre 1929 y 1932 la producción global disminuyó casi en un 14 %, mientras que de 1961 a 1963, así como durante 1952 y 1959, lo hizo en más del 5 % (BCRA, CEPAL). No cabe duda de que la economía se ha caracterizado, tanto antes como después de 1930, por bruscas fluctuaciones en la producción global. También se observa en los cuadros 2-1, 2-2 y 2-3 esta segunda característica clave: los principales sectores crecieron a tasas muy diferentes (que también variaban de un lapso a otro), en un grado no explicable por las solas diferencias de elasticidad-ingreso de la demanda. En particular, un importante sector creció a una tasa muy inferior a la de la población total. El sector rural, que en las tres primeras décadas del siglo se había expandido a una tasa anual del 3,5 %, creció luego de 1930 a una tasa levemente superior al 1 % anual. Su expansión fue mayor durante la Gran Depresión que en los años más prósperos que vinieron después.

En consecuencia, la estructura de la economía en 1963-65 fue muy diferente que en 1927-29. El cuadro 2-4 muestra el producto interno bruto durante aquellos dos lapsos, medido en precios de 1937 y de

Cuadro 2-3. *Tasas de crecimiento del valor agregado real, global y sectorial en los subperíodos principales, 1927-29/1953-55 (CEPAL/CONADE).*

	1927-29/1941-43	1941-43/1953-55
	CEPAL/CONADE	CONADE
<i>PIB a costo de factores</i>	1,8	3,3
Agricultura, ganadería y pesca	1,5	0,2
Petróleo y minería	9,5	3,1
Industrias manufactureras	3,2	4,5
Construcción	0,0	4,9
Electricidad y otros servicios públicos	5,2	5,6
Transporte	2,0	5,1
Comunicaciones	3,5	4,2
Comercio	-0,6	3,3
Servicios financieros	1,8	6,4
Servicios de vivienda	2,3	2,9
Servicios del gobierno general	3,5	6,0
Otros servicios	2,6	3,9

Fuentes y método: Igual que en el cuadro 2-1.

Cuadro 2-4. *Estructura del PIB de la Argentina, 1927-65 (porcentajes del total).*

	En precios de 1960		En precios de 1937	
	1927-29	1963-65	1927-29	1963-65
<i>PIB a costo de factores</i>	100,0	100,0	100,0	100,0
Agricultura, ganadería y pesca	27,4	17,1	30,5	18,4
Petróleo y minería	0,3	1,5	0,6	3,5
Industrias manufactureras	23,6	33,7	13,4	18,6
Subtotal	51,3	52,3	44,5	40,5
Construcción	4,2	3,6	3,1	2,6
Electricidad y otros servicios públicos	0,5	1,8	1,3	4,7
Transporte	5,3	6,5	8,4	9,6
Comunicaciones	0,8	0,9	1,0	1,1
Comercio	23,5	16,9	16,1	11,2
Servicios financieros	1,4	2,0	1,9	2,6
Subtotal	35,9	31,7	31,8	31,8
Servicios de vivienda	2,1	2,2	9,3	9,4
Servicios del gobierno general	4,5	6,8	6,9	10,0
Otros servicios	6,2	7,1	7,5	8,4
Subtotal	12,8	16,1	23,7	27,8

Fuentes y método: Véase el cuadro 2-1 (CEPAL y BCRA solamente). Método igual al del cuadro 1-6.

1960. Una mirada al cuadro permite apreciar la utilidad de un cálculo aunque no sea más que aproximado en la presentación de las cuentas nacionales empleando otros años base para los precios.<sup>3</sup> Si bien en pre-

<sup>3</sup> En el ensayo 6 se analizarán con mayor detenimiento los cambios producidos desde 1929 en los precios relativos. El método empleado para computar el valor agregado en precios de 1937 se indica en el cuadro 1-6. Recuérdese que los resultados solo pueden aceptarse como estimaciones aproximadas.

cios de 1960, distorsionados por el mayor proteccionismo de posguerra, la participación del valor agregado de la industria fue casi el doble de la del sector rural en 1963-65, si se las mide en precios de 1937, ambas son aproximadamente iguales. ¡En precios de 1960, la participación de la industria argentina en el PIB resulta superior a la de Estados Unidos en 1963-65! Un grupo de servicios (servicios públicos, transporte, comunicaciones, finanzas, vivienda, gobierno general y otros servicios privados), cuyos precios relativos han sido erosionados por la inflación, muestran una participación del 27,3 % del PIB en 1936, si se los mide en precios de 1937. Pero, comoquiera que se midan, se observan disminuciones en la participación del sector rural y, aunque no tanto, también en la del comercio y la construcción, sectores que antes de 1930 habían sido particularmente estimulados por el crecimiento del comercio internacional y por la expansión del capital social fijo.<sup>4</sup>

Cuadro 2-5. *Distribución del incremento neto del PIB (a costo de factores) en el período 1927-29/1963-65 entre los principales sectores (porcentajes del incremento total del PIB).*

	En precios de 1960	En precios de 1937
<i>Incremento total del PIB a costo de factores</i>	100,0	100,0
Agricultura, ganadería y pesca	10,0	10,6
Petróleo y minería	2,3	5,4
Industrias manufactureras	40,6	21,9
Subtotal	52,9	37,9
Construcción	3,1	2,2
Electricidad y otros servicios públicos	2,7	6,9
Transporte	7,2	10,3
Comunicaciones	0,9	1,1
Comercio	12,4	8,0
Servicios financieros	2,3	3,0
Subtotal	28,6	31,5
Servicios de vivienda	2,3	9,4
Servicios del gobierno general	8,3	12,1
Otros servicios	7,8	9,0
Subtotal	18,4	30,5

Fuentes y método: Véase el cuadro 2-1 (BCRA, CONADE).

El desequilibrio del crecimiento en los últimos años puede ilustrarse también comparando la estructura de 1927-29 (cuadro 2-4) con la distribución del incremento neto del PIB entre 1927-29 y 1963-65 (cuadro 2-5). El sector rural, con el 30,5 % del PIB en 1927-29 (en precios de 1937), contribuyó sólo en un 10,6 % al incremento del PIB. Las cifras correspondientes a la suma de minería, petróleo y ma-

<sup>4</sup> Las actividades comerciales vinculadas con el comercio exterior constituyeron el 36 % de la totalidad de los márgenes brutos de comercialización en 1935-37, el 21 % en 1953-55 y el 23 % en 1963-65. Véase BCRA, pág. 34 (los datos corresponden a los precios de 1960).

nufactura son 14,0 % y 27,3 %, respectivamente. Los servicios que podríamos calificar de complementarios de la producción de mercancías —construcción, servicios públicos, transportes, comunicaciones, comercio y finanzas— mantuvieron su participación conjunta si se la mide en precios de 1937. Pero los servicios menos relacionados en forma directa con la producción de mercancías (servicios de vivienda, gobierno general y otros de carácter privado), que en 1927-29 representaban el 23,7 % del PIB, daban cuenta del 30,5 % del incremento de la producción global. Los servicios del gobierno general por sí solos contribuyeron con el 12,1 % del incremento del PIB, siendo que en 1927-29 no representaban más que el 6,9 % de la producción total.

Cuadro 2-6. *Distribución de la oferta de mano de obra en la Argentina, 1925-61 (porcentajes del total).*

	Distribución en 1925-29	Distribución del incremento neto entre 1925-29 y 1960-61	Distribución en 1960-61
<i>Total</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>
Sector rural	35,7	3,9	21,7
Petróleo y minería	0,3	1,0	0,6
Industrias manufactureras	22,0	31,0	26,0
Construcción	5,5	6,5	6,0
Servicios públicos	0,5	1,2	0,8
Transporte	4,6	7,0	5,7
Comunicaciones	0,5	1,7	1,0
Comercio, finanzas y servicios de vivienda	13,6	15,2	14,3
Servicios del gobierno general	4,6	17,7	10,4
Otros servicios	12,6	14,9	13,6

*Fuentes y método:* Los datos sobre la fuerza de trabajo (población económicamente activa) de 1925-50 se obtuvieron de CEPAL, pág. 400; los correspondientes a 1947-61, de trabajos de investigación inéditos del CONADE. Se relacionaron ambas series empleando 1950-54 como período de convergencia. Los datos del CONADE se hicieron extensivos luego a años anteriores empleando los índices obtenidos y tomando como base el período 1950-54. Las cifras así obtenidas para 1925-29 difieren un tanto de las presentadas en el capítulo 1.

Como en otros países, la contribución de la mayoría de los servicios a la producción argentina se mide cuantificando sus *insumos* (p. ej., los servicios del gobierno general miden básicamente la ocupación), sin analizar con mucho detalle los cambios en la calidad de esos servicios. La elevada proporción del incremento del PIB entre 1927-29 y 1963-65 provocado por todos los servicios (62 % en precios de 1937 y 47 % en los de 1960), más la impresión generalizada de que la calidad de muchos servicios se ha deteriorado, fortalece las dudas que suscita la magnitud del crecimiento real en los últimos treinta y seis años.

La distribución de los incrementos de la fuerza de trabajo (cuadro 2-6) confirma las tendencias ya bosquejadas. Es previsible que los

incrementos marginales en la fuerza de trabajo se distribuyan en forma diferente a la estructura ocupacional media a medida que el país se desarrolla. Sin embargo, algunos de los contrastes que se observan en el cuadro 2-6 son inexplicables sobre esa única base; véanse las cifras relativas al sector rural y a los servicios del gobierno general. Los tres sectores principales productores de mercancías (las actividades rurales, mineras y manufactureras), que en 1925-29 empleaban el 58,0 % de la fuerza de trabajo, en 1960-61 empleaban solo el 48,3 %. De la disminución en la participación rural de la fuerza de trabajo (14,0 puntos porcentuales), menos de un tercio (4,3 puntos porcentuales) correspondió a la minería y la manufactura; el resto correspondió a los servicios (solo los del gobierno general absorbieron 5,8 puntos porcentuales). La creciente urbanización no significó una más rápida industrialización.

Cuadro 2-7. *Distribución de las existencias de capital en la Argentina, 1929-55 (porcentajes del total).*

	Distribución en 1929	Distribución del incremento neto entre 1929 y 1955
<i>I. Por sectores de la economía</i>		
Sector rural	20,3	1,0
Industrias manufactureras, minería y construcción	12,3	21,3
Transporte, electricidad y comunicaciones	16,6	4,9
Servicios del gobierno general	11,2	36,1
Otros servicios	39,6	36,7
<i>II. Por tipos de bienes de capital</i>		
Maquinaria y equipos	30,4	19,5
Construcción y mejoras	57,0	70,2
Existencias ganaderas	12,6	10,3

*Fuentes y método:* La parte I se calculó sobre la base de los datos de CEPAL, págs. 91-101. Las estimaciones de las existencias de capital se midieron en precios de 1950 para la Argentina. La parte II se obtuvo de datos preliminares inéditos del CONADE.

Más notables todavía son los cambios en la distribución del capital, que se observan en el cuadro 2-7. Por desgracia, se carece de datos sobre la estructura sectorial de las existencias de capital posterior a 1955. El sector rural, sumado al transporte, electricidad y comunicaciones, obtuvieron entre 1929 y 1955 solo el 6 % del incremento de las existencias netas de capital. La pérdida relativa de esos sectores, como en el caso de la mano de obra, quedó compensada solo en mínima medida por ciertos avances en la industria (manufactura, minería y construcción). Según dichos datos, los servicios del gobierno general son los más beneficiados, con más de un tercio del incremento del capital.

El desequilibrio del crecimiento posterior a 1930 se refleja también en la distribución de la formación neta de capital por clases de bienes; la construcción y las mejoras absorbieron una participación desmesu-

rada, al paso que la correspondiente a maquinaria y equipos no llegaba al 20 %. La razón de ello la estudiaremos más adelante.<sup>5</sup>

Una tercera característica del crecimiento posterior a 1930 puede observarse en el cuadro 2-8; en promedio, las exportaciones del período de posguerra (1945-64) eran un 27 % inferiores a las de 1925-29 y cerca del 22 % inferiores a las realizadas durante la Gran Depresión de 1930-39. En aquel mismo lapso las importaciones continuaron en el nivel de la década de 1930, equivalente a solo dos tercios del volumen de 1925-29. La reducción fue notable sobre todo en las exportaciones agrícolas (en especial cereales y lino). Pocos países en todo el mundo pueden mostrar tan escaso desenvolvimiento de las exportaciones en el mismo lapso; varios tuvieron tal vez una disminución en las exportaciones per cápita, pero pocos se unirán a la Argentina en la triste categoría de países cuyas exportaciones disminuyeron en cifras absolutas.<sup>6</sup>

Cuadro 2-8. *Índices de exportaciones e importaciones argentinas de mercaderías, 1925-64 (1951-54 = 100).*

	1925-29	1930-39	1940-44	1945-49	1950-54	1955-59	1960-64
<i>Exportaciones de mercaderías</i>	179	167	135	133	106	124	160
Productos ganaderos	152	136	162	163	109	140	157
Productos agrícolas	212	206	90	96	103	113	149
<i>Importaciones de mercaderías</i>	180	119	65	123	101	119	137

*Fuentes y método:* Los índices para 1925-54 se obtuvieron de ONU, *Análisis y proyecciones del desarrollo económico, V. El desarrollo económico de la Argentina, México, 1959*, vol. 1, págs. 110-15. Para los años posteriores a 1950, las fuentes fueron: DNEC, *Boletín mensual de estadística*, varios números, y *Comercio exterior*, Informe C. 48, abril de 1958. Los índices se relacionaron a partir de su superposición, durante 1951-54. El total de exportaciones de mercaderías incluye otros rubros, además de los productos agropecuarios.

Este desenvolvimiento económico contrasta con la importancia de las exportaciones antes de 1929, cuando, junto con las entradas de capital, fueron las principales propulsoras de la expansión. El contraste se presenta a menudo como crecimiento merced a las exportaciones a expensas del crecimiento interno. Quizá resulte interesante examinar en ambos períodos los datos sobre la relación entre las variaciones

5 También se verá que parte de esos desequilibrios se han corregido en los últimos años, lo cual no se observa en el cuadro 2-7.

6 Otros factores importantes han influido sobre la balanza de pagos en el lapso estudiado; por desgracia, solo disponemos de datos incompletos para varios de ellos. Por una parte, en los años de posguerra se produjo una disminución en los pagos netos de servicios a causa de la nacionalización de los ferrocarriles y de varios servicios públicos, y de la expansión de la marina mercante y las compañías de seguros en la Argentina. Sin embargo, las políticas nacionalistas determinaron una salida neta de capital, al menos en seguida de terminada la guerra. Más adelante examinaremos cierta disminución aparente en los términos del intercambio respecto de los niveles de 1925-29.

anuales en las exportaciones y los cambios similares en la tasa de crecimiento del PIB real. A ese fin se puede considerar que la década de 1930 forma parte del primer período, ya que por lo común se afirma que la economía era entonces muy vulnerable al impacto del exterior. Si se comparan los cambios porcentuales de las exportaciones,  $x$ , con los cambios porcentuales del producto interno bruto real,  $y$ , se obtienen los resultados siguientes:<sup>7</sup> para 1905-40,

$$y_t = 2,10 + 0,25 x_t + 0,19 x_{t-1} + 0,24 x_{t-2/3} \quad R^2 = 0,48 \quad (2.1)$$

(0,05)      (0,05)      (0,08)

para 1941-63,

$$y_t = 2,59 + 0,05 x_t + 0,08 x_{t-1} + 0,06 x_{t-2/3} \quad R^2 = 0,05 \quad (2.2)$$

(0,07)      (0,08)      (0,14)

Los subíndices  $t$  indican un año determinado; por ejemplo, el subíndice  $t - 2/3$  se refiere a la tasa media de crecimiento de las exportaciones en los dos años anteriores al último. Las cifras entre paréntesis representan los errores estándar de los correspondientes coeficientes;  $R^2$  designa el coeficiente de correlación múltiple elevado al cuadrado. Las ecuaciones (2.1) y (2.2) reflejan la distinta importancia de las exportaciones antes de 1940 y después de esa fecha;  $R^2$  es mucho mayor en la primera ecuación, así como lo son también los coeficientes de las  $x$ . Se obtienen resultados similares si en vez de la cantidad de exportaciones se utiliza como variable independiente la capacidad de importación.<sup>8</sup>

La aparente independencia de la tasa de crecimiento del PIB respecto de la tasa de crecimiento de las exportaciones, que se observa en la ecuación (2.2), está, por supuesto, desprovista de mucho significado económico en el largo plazo; solo indica que los vínculos entre esas dos variables se tornaron más sutiles y menos fácilmente cuantificables, a causa sobre todo de los defasajes flexibles. Aunque en el primer período las exportaciones (y también la entrada de capitales) influyeron sobre las fluctuaciones de corto plazo en la tasa de crecimiento, principalmente por vía de la demanda global, en el segundo el excedente de divisas influyó sobre el crecimiento gracias a la oferta de importaciones de bienes de capital y de materias primas, que ellas posibilitaron. La independencia a corto plazo del producto interno

7 Los cambios porcentuales se calcularon dividiendo la variación anual por la mayor de las dos cifras comparadas. Los datos sobre la cantidad de exportaciones y el producto nacional se obtuvieron de las fuentes que se indican en el cuadro 2-1 y de CEPAL (véase a qué corresponde esta sigla en «Abreviaturas», pág. 15), y de las planillas de trabajo de la CEPAL.

8 La capacidad de importación se define como el valor de las exportaciones en moneda extranjera deflacionado mediante un índice de precios de las importaciones. Cuando este concepto se emplea como variable independiente,  $R^2$  se eleva a 0,12 % para 1941-63. No se han tomado en cuenta los movimientos de capital a causa de que los datos disponibles son dudosos. En 1905-40 la tasa media de crecimiento anual de la producción fue del 3,2 %; en 1941-63, del 2,5 % (casi igual al valor del término constante en la ecuación 2.2).

respecto de las fluctuaciones en el lapso 1941-63 solo mejoraron levemente la estabilidad de la tasa de crecimiento: el desvío estándar de las tasas de crecimiento del producto durante 1905-40 fue de 5,40 %, en tanto que el de 1941-63 no pasó de 4,95 %. De hecho, la razón entre el desvío estándar y la media de la tasa de crecimiento del producto se elevó en el segundo período.<sup>9</sup>

Las tres características claves del crecimiento desde 1925-29 no son, por supuesto, independientes. En especial, se siente la tentación de vincular la lenta expansión del sector rural (unida al crecimiento de la demanda interna de bienes de exportación) con la disminución de las exportaciones, así como la de atribuir el mal comportamiento de la economía a que la industria se desarrolló a expensas del sector rural. Este diagnóstico ha llegado a ser popular en los últimos años; pero es erróneo. Ni la tasa de crecimiento absoluta ni la relativa (respecto de la tasa global) de la manufactura han sido muy elevadas. Si bien las tasas observadas son *ex post*, no muestran que hubiera mucha industria. También se habrán notado las bajas participaciones de la formación neta de capital y de los incrementos en la fuerza de trabajo que se produjeron en la industria después de 1929. El problema no consistió en un exceso de industria, sino en las escasas exportaciones de toda índole: de artículos rurales, minerales, manufacturas, e incluso de servicios. Sin embargo, las exportaciones no explican en su totalidad el fenómeno. ¿Qué hubiese ocurrido si la estrategia de la sustitución de importaciones hubiese sido otra? En particular, ¿qué hubiese acaecido si actividades como la fabricación de acero, la extracción de petróleo y la petroquímica hubiesen tenido prioridad sobre la expansión de la industria liviana de bienes de consumo? Estos interrogantes sugieren que, además de analizar la historia económica reciente de la Argentina desde el punto de vista de las relaciones entre la industria y la agricultura, también se debe estudiar la correlación entre bienes exportables e importables, por un lado, y bienes internos, como las actividades de la construcción y los servicios del gobierno general, por otro. En otras palabras, el no volcar suficientes recursos a las industrias de exportación y a las industrias verdaderamente competitivas de las importaciones y haberlos destinado en exceso a los bienes internos fue lo que dio origen al grave problema de las últimas cuatro décadas: la persistente escasez de divisas que provocó las bajas tasas de formación de capital real y de incremento de la productividad.

Los términos bienes *exportables*, *importables* e *internos*, se emplearán con frecuencia en este y otros ensayos. Se los entiende como en la teoría estándar del comercio internacional. Bien importable es el de uso interno que puede ser importado o producido en el país. Su

9 El desvío estándar de la tasa de crecimiento anual de las exportaciones fue bastante elevado y muy similar en ambos períodos: 17,3 % en 1905-40 y 16,4 % en 1941-63. Las cifras correspondientes para la capacidad de importación fueron 19,5 % en 1905-40 y 21,4 % en 1941-63. Esas cifras ilustran el influjo de las fluctuaciones de las exportaciones sobre la determinación de la variabilidad del valor de las ganancias provenientes de ellas. Véase A. I. Macbean, *Export Instability and Economic Development*, Cambridge: Harvard University Press, 1966, esp. caps. 1-5.

precio interno a largo plazo equivale al mundial, traducido a moneda del país al tipo de cambio corriente, más los costos de flete y comercialización y las tarifas aduaneras; por otra parte, variará, *ceteris paribus*, con los precios externos y el tipo de cambio. Un bien exportable se produce dentro del país pero se lo puede exportar, consumir o invertir también dentro de él. Su precio interno a largo plazo coincide con el mundial, traducido al tipo de cambio corriente, menos los costos de transporte y comercialización y los impuestos a las exportaciones. Al igual que los precios de los bienes importables, el de los bienes exportables oscilará al ritmo de las variaciones que, *ceteris paribus*, se produzcan en los precios mundiales y en el tipo de cambio. Podemos llamar en conjunto «bienes comercializables» a los exportables y los importables. Los bienes internos, o no comercializables, son aquellos cuyos precios internos no están directamente relacionados con los precios mundiales ni con los tipos de cambio. Puede ello deberse a excesivos costos de transporte y comercialización, como ocurre con la mayoría de los servicios, o a tarifas o cuotas prohibitivas, que rompen el nexo entre los precios internos y los externos. En este último caso se puede emplear la expresión «bienes cuasiinternos». Muchos bienes manufacturados en la Argentina pasaron de la categoría de bienes importables a la de cuasiinternos, a causa del sistema de índole proteccionista. Por ejemplo, muchos productos textiles, que habían sido bienes importables en la década de 1930, se transformaron en bienes cuasiinternos durante la década de 1950.

Esta clasificación implica una grande pero provechosa simplificación. En la práctica, la línea divisoria entre dichas categorías se desplazará según las políticas gubernamentales y los valores de diversas variables económicas, como las tarifas aduaneras y los tipos de cambio. En muchas circunstancias es preferible no hablar de bienes terminados, sino de actividades que agregan valor a los bienes intermedios. El lector debe tener en cuenta que así como no cabe decir que todas las actividades manufactureras producen bienes importables (algunas de ellas elaboran bienes primarios antes de poder exportarlos), tampoco a todos los bienes rurales se los puede catalogar como exportables.

## La escasez de divisas

El concepto de escasez de divisas, o de escasa capacidad de importación, solo puede definirse en relación con todo un conjunto de objetivos perseguidos en el desarrollo económico.<sup>10</sup> La característica más

10 El estudio del concepto de escasez de divisas lo inició en América latina la CEPAL en varias publicaciones; mereció especial importancia en *El desarrollo económico de la Argentina*. Véase también H. B. Chenery y M. Bruno, «Development Alternatives in an Open Economy: The Case of Israel», *Economic Journal*, vol. 57, marzo de 1962; R. I. McKinnon, «Foreign Exchange Constraints in Economic Development and Efficient Aid Allocation», *Economic Journal*, vol. 64, junio de 1964, y H. B. Chenery y A. M. Strout, «Foreign Assistance and Economic Development», *American Economic Review*, vol. 56, n° 4, 1ª parte, págs. 679-733. Para la aplicación del concepto a la Argentina,

notable de la historia económica argentina de 1930 en adelante ha sido la persistente escasez de divisas, pues, con excepción del período de la guerra y los primeros años de la posguerra, la capacidad de importación no alcanzó la cifra necesaria para lograr una tasa sostenida de crecimiento del 5 % anual. Si se toma en cuenta además que todos los requerimientos para esa tasa de crecimiento estaban o estarían presentes tan pronto como el crecimiento alcanzara esos niveles más altos, y que no existía posibilidad alguna de sustituir con otros insumos las divisas necesarias, se podrá hablar de un verdadero estrangulamiento de divisas que coartaba la expansión económica. El estrangulamiento puede surgir por influjo de circunstancias externas desfavorables a las cuales la economía no se puede ajustar con rapidez, o a causa de las políticas internas (por ejemplo, una política cambiaria que mantenga el precio de las divisas por debajo de su nivel de equilibrio).

Esta explicación simplifica mucho el análisis del crecimiento. En cualquier país, por lo común, el crecimiento se verá restringido por diversos factores —capacidad de ahorro, fuerza de trabajo, dificultades de organización, etc.—; pero la escasez provocada por uno de ellos puede compensarse intensificando la disponibilidad de otros, de modo que la máxima tasa posible de crecimiento no esté limitada por ninguno de sus componentes, sino por la escasez general de insumos generadores de crecimiento. Un estudio a fondo exigiría la investigación previa de la disponibilidad de cada uno de esos componentes, así como de las compensaciones entre ellos. Pero a propósito de la Argentina posterior a 1930 no estudiaremos las razones de que la economía no creciera a un 7 o un 8 % anual; en cambio, para averiguar por qué no creció siquiera a un 5 %, el concepto de escasez de divisas es una simplificación útil.

Los dos insumos clásicos, trabajo y capital, suministran otro modo de analizar el estrangulamiento de divisas. De 1929 a 1955 la fuerza de trabajo creció a un 1,8 % anual, en tanto que el capital físico total lo hizo también a la misma tasa aproximada. Las cifras preliminares sobre las existencias de capital en los últimos años muestran una tasa de crecimiento media del 2,3 % anual entre 1929 y 1962. El capital físico es un conjunto bastante heterogéneo; comprende ganado, construcciones y mejoras, y maquinaria y equipos. En cuanto a maquinaria y equipos, se observa que mientras crecieron a una tasa anual superior al 9 % entre 1900 y 1929, su crecimiento de 1929 a 1955 fue de solo el 1,3 %; las estimaciones preliminares sitúan la tasa de expansión de 1929-62 en el 3,3 %.<sup>11</sup>

véase J. Villanueva, «Industrialization Problems with Restrictions in the Foreign Sector: A Geometrical Note», *Oxford Economic Papers*, n° 18, julio de 1966; F. Masson y J. Theberge, «Necesidades de capital externo y desarrollo económico: el caso de la Argentina», *El trimestre económico*, México, vol. 34, n° 136, octubre-diciembre de 1967, y A. Ferrer, *La economía argentina*, México: Fondo de Cultura Económica, 1963.

<sup>11</sup> Las fuentes de los datos son las mismas que se utilizaron para los cuadros 2-6 y 2-7. El capital en maquinaria y equipos creció a casi un 14 % anual de 1900 a 1914 y a más del 5 % anual en el lapso 1914-29. Estos datos sobre el stock de capital son dudosos y no deben tomarse más que como indicadores

El crecimiento de la fuerza de trabajo argentina no debe considerarse como un parámetro rígido y exógeno, sino, a causa de la posibilidad de inmigración, como un parámetro endógeno y muy elástico. Queremos, pues, con el crecimiento del capital, y en especial con el de la maquinaria y los equipos (y acaso con un residuo), como los determinantes del desarrollo. ¿Por qué el crecimiento de las existencias de capital en la forma de maquinaria y equipos fue mayor antes que después de 1930? Aunque los ahorros extranjeros habían contribuido mucho a la formación de capital antes de 1929, por entonces el PNB había alcanzado niveles que podían sostener grandes ahorros nacionales. En realidad, en el período posterior a la Segunda Guerra Mundial los ahorros nacionales brutos a los precios corrientes fluctuaron alrededor del 20 % del PNB. La capacidad de ahorrar, por tanto, no constituye una grave barrera para el logro de una tasa de crecimiento sostenida del 5 %. Las importaciones durante 1925-29 constituyeron el 35 % del valor total de la formación bruta de capital en maquinaria y equipos.<sup>12</sup> Como el sector exportador producía un monto cada día más elevado de divisas para financiar aquellas importaciones, podríamos decir que constituía la principal industria de bienes de capital del país. Aquel modo indirecto de obtener maquinaria y equipos era más eficiente que la instalación de plantas para producirlos en la Argentina misma mientras la demanda extranjera de exportaciones continuara siendo elástica.<sup>13</sup> *Ex post* cabe afirmar que la culpa del

de una tendencia general. Los datos sobre la fuerza de trabajo son mejores, pero no hay cifras disponibles acerca del total de horas-hombre. Sin embargo, es de suponer que el total de horas-hombre trabajadas aumentó menos que la fuerza de trabajo.

<sup>12</sup> Véase CEPAL, vol. 1, pág. 27. Nótese que la formación bruta de capital incluye los costos de instalación, transporte interno, etc. Cuando las importaciones se toman como porcentaje del valor de los productos manufacturados internos más las importaciones para ramas escogidas de la industria, se obtienen los siguientes resultados correspondientes a 1925-29: metales, 61 %; maquinaria, vehículos y equipos, menos los eléctricos, 70 %; maquinarias y artefactos eléctricos, 98 % (véase el capítulo 4).

<sup>13</sup> Si se supone que la demanda extranjera de exportaciones es del todo elástica al precio  $P_x$  (en dólares), y que la oferta extranjera de maquinaria y equipos lo es también al precio  $P_k$  (en dólares), las condiciones marginales neoclásicas corrientes para la eficiencia indicarían que la mano de obra y los demás insumos habrían de distribuirse entre las industrias de exportación y las industrias internas de sustitución de importaciones productoras de maquinarias y equipos, en forma tal que para la mano de obra tendríamos:

$$\frac{\partial K}{\partial Lk} = \frac{P_x}{P_k} \cdot \frac{\partial X}{\partial Lx} \quad (2.3)$$

donde  $\frac{\partial K}{\partial Lk}$  indica el producto marginal de la mano de obra en la industria

de maquinaria y equipos;  $\frac{\partial K}{\partial Lx}$  designa el producto marginal de la mano de

obra en la industria de exportación; y  $\frac{P_x}{P_k}$  expresa los términos del intercam-

bio dados en forma exógena entre las exportaciones y dichos bienes de capital. Para la mayor parte del período que estudiamos, dadas las dotaciones de factores de la Argentina, esta condición exigía un predominio del procedimiento *indi*



lento crecimiento del capital en maquinaria y equipos la tuvo la lentitud relativa del incremento tanto de la producción interna de dichos bienes como de la cantidad de divisas asignadas a su importación. De modo que lo incorrecto de una situación en la cual se permite que los problemas planteados con las divisas reduzcan el crecimiento de las existencias de maquinaria y equipos radica en no expandir las entradas de divisas o en no seguir la estrategia adecuada en cuanto a la sustitución de importaciones. Una tercera posibilidad, la de incrementar la participación destinada a las importaciones de maquinaria y equipos en el caso de entradas de divisas estancadas o decrecientes, puede descartarse como solución de largo plazo, no solo porque tarde o temprano se alcanzaría el límite máximo (en el 100 %), sino también porque la industrialización determina demandas de divisas para usos corrientes que son difíciles de reducir. Como la sustitución de importaciones en el corto plazo es una actividad intensiva en importaciones y se presume que las actividades de exportación emplean con mayor eficiencia los recursos adicionales, la responsabilidad principal de la escasez de divisas y de la consiguiente disminución en la acumulación de capital incumbirá a la falta de aliento a la obtención de divisas.<sup>14</sup>

Este análisis parece dar excesiva importancia a la formación de capital de cierta índole como factor de crecimiento. Sin embargo, la mayor durabilidad de determinadas estructuras, como viviendas y capital social fijo, que llevan incorporados servicios de construcción, y su influjo más indirecto sobre la producción, justifican en parte que se le dé la mencionada importancia. Varios autores han indicado también que buena parte del residuo surge de no dar la debida consideración a los cambios cualitativos producidos en la maquinaria y equipos.<sup>15</sup>

*recto* de obtención de maquinarias y equipos. Compárese con R. Findlay, «Optimal Investment Allocation between Consumer Goods and Capital Goods», *Economic Journal*, vol. 76, n° 301, marzo de 1966, pág. 75-76.

14 Markos J. Mamalakis, al analizar otras experiencias latinoamericanas, ha insistido en el vínculo entre la escasez de divisas y la disponibilidad de maquinaria y equipos. Véase, por ejemplo, su artículo «Forced Savings in Underdeveloped Countries: a Rediscovery or a Misapplication of a Concept?», *Economia Internazionale*, vol. 17, n° 2, mayo de 1964, y «El sector exportador, etapas de desarrollo económico y el proceso ahorro-inversión en América latina», *El trimestre económico*, México, vol. 34, abril-junio de 1967, págs. 319-41. Para un estudio anterior de la relación entre la restricción de los ahorros y la provocada por la capacidad de la industria de bienes de capital, véase E. D. Domar, *Essays in the Theory of Economic Growth*, Nueva York: Oxford University Press, 1957, cap. 9 («A Soviet Model of Growth»), pág. 236. Varios economistas de la CEPAL durante la década de 1950, entre ellos Osvaldo Sunkel, Celso Furtado y Aníbal Pinto, también insistieron sobre este particular en las publicaciones de la organización. Véase también O. Sunkel, «Política nacional de desarrollo y dependencia externa», *Estudios internacionales*, Santiago de Chile, año 1, n° 1, abril de 1967, esp. págs. 62-63.

15 Las tasas de crecimiento para el capital, el trabajo y la tierra, de alrededor del 2,3 %, 1,8 % y 0,5 %, respectivamente, durante los últimos 35 años, comparadas con una tasa de expansión de la producción del 2,7 %, implican algún residuo. Pero los datos básicos son poco exactos y demasiado globales para que se pueda intentar hacer una anatomía detallada del crecimiento. Cabe conjeturar que los cambios en la composición sectorial de la producción, así como el no tomar en cuenta en absoluto las variaciones cualitativas en el rubro de

No todo el cambio tecnológico está incorporado en esos bienes, pero parece razonable suponer que gran parte de él sí lo está. Aun cuando los cambios tecnológicos no estén incorporados al capital, como cuando se trata de mejores semillas y prácticas agrícolas, el aprovechamiento al máximo de este nuevo conocimiento implica a menudo la compra de maquinaria y equipos nuevos, al paso que el acceso a dichos bienes de capital estimula la educación técnica y el empleo de mejores prácticas. En consecuencia, la poca disponibilidad de maquinaria y equipos nuevos no solo reducirá el crecimiento del capital físico, sino que también entorpecerá el cambio tecnológico.

Un estrangulamiento de divisas restringe la expansión de la demanda interna en épocas en que hay exceso de capacidad de la mayoría de los demás insumos generadores de crecimiento. Las limitaciones a la demanda pueden aplicarse en forma continua o esporádica; en este segundo caso se observan los ciclos de marchas y contramarchas que han caracterizado la historia de la economía argentina en estos últimos años. Una mejor distribución entre los bienes internos y los comercializables (exportables o importables) podría haber elevado la tasa de crecimiento con los mismos recursos internos disponibles. Dentro de límites realistas (dados por la demanda externa), la tasa de crecimiento hubiese sido tanto mayor cuanto más hubiese aumentado la asignación de recursos a la producción de bienes exportables. Con frecuencia resulta difícil trazar la línea divisoria entre bienes internos y bienes comercializables. Algunos servicios están muy próximos a la producción exportable (p. ej., los servicios ferroviarios que acarrear los cereales a los puertos), mientras que otros (p. ej., servicios de vivienda para residentes) puede decirse que son bienes internos puros. Aunque las categorías del ingreso nacional no se prestan a subdivisiones entre bienes internos y de otra índole, en el cuadro 2-9 se realiza un intento aproximado de establecer distintos grados de comerciabilidad, suponiendo que la producción de mercancías ocupa el más alto. Otros servicios, más similares a los bienes internos puros, crecieron a una tasa mayor que cualquiera de las dos categorías restantes a lo largo del período posterior a 1930. Durante 1941-43/1953-55 esos servicios crecieron a una tasa que superaba al doble de aquella a que lo hicieron los sectores productores de mercancías, pero desde 1953-55 la tendencia se ha invertido.

¿A qué obedeció el relativo descuido de los bienes comercializables, con el consiguiente estrangulamiento en las divisas? En particular, ¿fueron las políticas interna o externa y las circunstancias las únicas responsables? Resulta siempre arriesgado para los historiadores de

maquinaria y equipos nuevos, explican la mayor parte del residuo. Parece ser que las mejoras en la educación posteriores a 1929 representaron un papel económico de menor importancia que durante el período anterior. T. P. Hill ha informado, sobre la base de la experiencia de posguerra de Norteamérica y Europa occidental, que no se pudo advertir relación alguna entre el crecimiento y la inversión bruta en la construcción, de manera que, en caso de existir una asociación general entre el crecimiento y la inversión, ella era atribuible en un todo a la maquinaria y los equipos. Véase T. P. Hill, «Growth and Investment According to International Comparisons», *Economic Journal*, vol. 74, n° 294, junio de 1964. Parecen limitadas las posibilidades de sustituir maquinaria y equipos por construcciones en los procesos productivos.



la economía asignar responsabilidades o decidir sobre causas y efectos; después de todo, a pesar de lo mala que hubiera sido la situación exterior, se podría haber ideado alguna política interna que suministrase las divisas necesarias, aunque tal vez a un costo social muy elevado. Se argüirá que, en general, las circunstancias externas fueron las causantes de la escasez de divisas entre 1929 y la guerra, pero que las políticas internas tienen que cargar con el mayor peso de la responsabilidad en los años de posguerra. La expansión de los bienes internos y de las actividades de sustitución de importaciones en la década de 1930 fue, para todos los fines prácticos, impuesta a la Argentina por el resto del mundo; pero no puede decirse lo mismo a propósito de 1945-65. Durante este lapso la participación argentina en los mercados mundiales se redujo al máximo y el interés por atraer al capital extranjero disminuyó claramente (en particular, de 1943 a 1955).

Cuadro 2-9. *Tasas de crecimiento de los sectores productores de mercancías y de los servicios, 1927-29 / 1963-65 (promedios anuales en porcentajes).*

	Sectores productores de mercancías <sup>a</sup>	Servicios directamente relacionados con la producción de mercancías <sup>b</sup>	Otros servicios <sup>c</sup>
CEPAL/BCRA			
1927-29/1963-65	2,6	2,2	3,2
1927-29/1941-43	2,5	0,4	2,9
1941-43/1953-55	2,1	3,4	4,5
1953-55/1963-65	3,4	3,2	2,0
CEPAL/CONADE			
1927-29/1941-43	2,3	1,2	
1941-43/1953-55	2,5	4,3	

<sup>a</sup> Incluyen agricultura, ganadería, pesca, petróleo, minería e industrias manufactureras.

<sup>b</sup> Incluyen construcción, servicios públicos, transporte, comunicaciones, comercio y finanzas.

<sup>c</sup> Incluyen servicios de vivienda, del gobierno general y otros.

Fuentes: CEPAL, BCRA, CONADE.

Nótese que a las políticas internas de la posguerra se las puede culpar de: 1) no expandir las exportaciones de bienes tanto rurales como manufacturados, a pesar de que el comercio mundial estaba en expansión, y 2) no adoptar una estrategia de sustitución de importaciones coherente con la decisión de no incrementar las exportaciones. Como las exportaciones de la Argentina incluyen bienes de gran consumo interno, la responsabilidad de la no expansión de las exportaciones puede dividirse atribuyéndola en parte a una tasa demasiado baja de producción de bienes exportables y en parte a una expansión demasiado elevada de la absorción interna de esos mismos bienes. Sin embargo, a largo plazo, el crecimiento de las exportaciones no se puede fundar en una producción estancada de los bienes exportables y en una proporción cada vez menor de la absorción interna, de modo que

la principal responsabilidad incumbe a la falta de expansión de la producción. Por consiguiente, la división mencionada solo es aplicable a lapsos más cortos.

Las restantes secciones de este ensayo estudiarán las tesis generales respecto de las causas y efectos de las dificultades cambiarias.

## Términos del intercambio: internos y externos

El análisis precedente indica la importancia de examinar la evolución de los dos tipos principales de precios relativos: 1) el constituido por los bienes internos y los comercializables y 2) el de las mercancías del sector rural y las industriales. Estos últimos se pueden referir a los precios mundiales de las exportaciones argentinas en relación con sus importaciones, o a los precios internos de los bienes rurales respecto de los precios internos de las manufacturas. Examinaremos ambos tipos.

Cuadro 2-10. *Valores unitarios en dólares e índices de precios de las exportaciones, 1925-64 (1935-39 = 100).*

	Argentina, CEPAL I/DNEC	Argentina, CEPAL II	Australia	Canadá
1925-29	154	249 <sup>a</sup>	—	145
1930-34	77	115	88	94
1935-39	100	100	100	100
1940-44	119	131	94	122
1945-46	191	212	123	183
1947-49	344	336	249	209
1950-52	303	346	327	251
1953-55	264	306	293	249
1956-58	226	258	259	258
1959-61	221	— <sup>b</sup>	226 <sup>c</sup>	262 <sup>c</sup>
1962-64	216	—	—	—

<sup>a</sup> Se refiere solo a 1928-29.

<sup>b</sup> El guión indica que no se dispone de datos.

<sup>c</sup> Se refiere solo a 1959-60.

Fuentes y método: La columna que lleva el encabezamiento «Argentina, CEPAL I/DNEC» se basa en los datos de *El desarrollo económico de la Argentina*, México, 1959, vol. 1, pág. 110 (1925-49); R. Kelly, «Foreign Trade of Argentina and Australia, 1930-1960», *Boletín económico para América Latina*, marzo de 1965, pág. 50 (1950-54); DNEC, *Boletín de estadística*, varios números (1951-65). Estas series se correlacionaron a partir de su superposición durante 1951-54. Los datos de la columna que lleva el encabezamiento «Argentina, CEPAL II» se obtuvieron de CEPAL, *Inflation and Growth*, vol. 3, apéndice estadístico, cuadro X-VIII. Los datos sobre Australia proceden de R. Kelly, *op. cit.*, pág. 50; los de Canadá, de M. C. Urquhart, ed., *Historical Statistics of Canada*, Cambridge: Cambridge University Press, 1965, pág. 301.

Los datos acerca de los términos del intercambio externos simples de la Argentina (precios en dólares de las exportaciones divididos por los precios en dólares de las importaciones) son un tanto confusos;

hay que observar más en detalle las series componentes. En el cuadro 2-10 se ofrecen los datos acerca de los valores unitarios en dólares de las exportaciones, procedentes de dos publicaciones diferentes de la CEPAL, así como de la Dirección Nacional de Estadística después de 1951; a los efectos de comparar, se incluyen datos similares para Canadá y Australia. Aunque las exportaciones de los tres países no son idénticas, están integradas principalmente por productos primarios. Hay discrepancias entre la primera y la segunda columnas antes de 1935-39, tal vez a causa de la diferencia de métodos para explicar la devaluación de principios de la década de 1930. Sin embargo, desde 1935-39 en adelante la evolución de los índices no parece haber sido anómala.

Cuadro 2-11. Valores unitarios en dólares e índices de precios de las importaciones, 1925-64 (1935-39 = 100).

	Argentina, CEPAL I/ DNEC	Argentina, CEPAL II	Total de América latina, CEPAL II	Australia	Canadá	Precios mayoristas estadouni- denses, con exclusión de alimen- tos y pro- ductos de granja
1925-29	131	243 <sup>a</sup>	135 <sup>a</sup>	—	139	119
1930-34	99	147	104	—	98	94
1935-39	100	100	100	100	100	100
1940-44	152	131	128	133	134	114
1945-46	196	198	175	165	158	129
1947-49	276	261	232	219	204	172
1950-52	352	304	251	221	244	192
1953-55	326	304	257	228	231	199
1956-58	326	299	263	239	243	215
1959-61	289	— <sup>b</sup>	—	245 <sup>c</sup>	243 <sup>c</sup>	221
1962-64	286	—	—	—	—	221

<sup>a</sup> Se refiere solo a 1928-29.

<sup>b</sup> El guión indica que no se dispone de datos.

<sup>c</sup> Se refiere solo a 1950-60.

Fuentes y método: Igual que en el cuadro 2-10, y, además, U. S. Department of Commerce, *Statistical Abstract of the United States*, 1965, Washington: U. S. Government Printing Office, 1965, pág. 356.

No podría decirse lo mismo de los valores unitarios de las importaciones, que se observan en el cuadro 2-11. Los valores unitarios en dólares parecen haberse incrementado para Canadá y Australia entre 1935-39 y la década de 1950. Las importaciones argentinas durante todo ese lapso estaban integradas sobre todo por productos manufacturados, no muy diferentes de los que importaba el resto de América latina, Canadá y Australia, ni de los rubros que componían el índice mayorista de precios de Estados Unidos, excluidos los alimentos y los productos agrícolas, que aparece también en el cuadro 2-11. Por otra parte, según Charles P. Kindleberger, los índices del valor uni-

tario en dólares de las exportaciones de la Europa industrial crecieron entre 1928 y 1952 en un 107 %; en el mismo lapso el valor unitario en dólares de las importaciones de Canadá aumentó en un 74 %; para toda América latina, según la CEPAL, aumentaron en un 100 %, y el índice de precios mayoristas de los Estados Unidos para los bienes no alimenticios ni agrícolas creció en un 71 %.<sup>16</sup> No obstante, la primera columna del cuadro 2-11 indica que entre 1925-29 y 1952 el valor unitario en dólares de las importaciones argentinas se elevó en un 207 %.<sup>17</sup> Resulta muy dudoso que la primera y segunda columnas del cuadro 2-11 reflejen con exactitud los precios de importación argentinos en dólares.

Cuadro 2-12. Términos del intercambio externos de la Argentina, 1925-64 (1935-39 = 100).

	Argentina, CEPAL I/DNEC	Argentina, CEPAL II	Índice de las exportaciones CEPAL I/DNEC; índices de las importaciones mayoristas de Canadá y Estados Unidos
1925-29	117	102 <sup>a</sup>	111
1930-34	78	78	79
1935-39	100	100	100
1940-44	78	100	89
1945-46	97	107	120
1947-49	124	129	169
1950-52	86	114	124
1953-55	81	100	114
1956-58	69	86	93
1959-61	76	— <sup>b</sup>	91
1962-64	75	—	89

<sup>a</sup> Se refiere solo a 1928-29.

<sup>b</sup> El guión indica que no se dispone de datos.

Fuentes y método: Los mismos de los cuadros 2-10 y 2-11. Para la tercera columna se supuso que después de 1960 los índices canadienses de los precios de las importaciones se habían modificado en la misma proporción que el índice mayorista estadounidense de productos no alimenticios ni agrícolas.

Se impone, pues, incluir una alternativa, aunque aproximada, frente a los términos externos del intercambio, deduciéndola de las primeras dos columnas de los cuadros 2-10 y 2-11. Es lo que se hace en el cuadro 2-12, empleando los precios de importación canadienses (completados a propósito de 1960-64 con los datos de Estados Unidos), para

16 Véase C. P. Kindleberger, *The Terms of Trade: A European Case Study*, Cambridge: MIT Press, 1956, pág. 49. Los datos relativos a Estados Unidos, Canadá y América latina se obtuvieron de las fuentes indicadas en el cuadro 2-10.

17 Según Kindleberger, el incremento del índice para el valor unitario en dólares de las exportaciones europeas fue del 116 % de 1938 a 1952. La primera y segunda columnas del cuadro 2-11 indican incrementos en el valor unitario de las importaciones argentinas del 284 % (entre 1935-39 y 1952) y del 234 % (entre 1938 y 1952), respectivamente. De 1938 a 1952 el índice de precios mayoristas de Estados Unidos, para las mercancías no alimenticias ni agrícolas, se elevó en un 94 %.

deflacionar la primera columna del cuadro 2-10. Esos términos del intercambio muestran una imagen más favorable de la Argentina que los de las dos primeras columnas, si bien la dirección del cambio es análoga. Para 1940-46 dicha estimación da una imagen demasiado optimista de la posición comercial de la Argentina. Las importaciones eran muy caras o estaban menos disponibles para la Argentina neutral que para el Canadá aliado, pero en los años posteriores muestran una imagen más realista que las otras dos columnas.

Cuadro 2-13. *Términos del intercambio internos de la Argentina, 1926-64 (1935-39 = 100).*

	Precios mayoristas	Precios implícitos
1926-29	132	— <sup>a</sup>
1930-34	87	—
1935-39	100	100
1940-44	62	72
1945-46	74	83
1947-49	80	72
1950-52	68	82
1953-55	68	85
1956-58	78	93
1959-61	85	96
1962-64	93	103

<sup>a</sup> El guión indica que no se dispone de datos.

*Fuentes y método:* La primera columna constituye un índice de la razón entre los precios mayoristas de los productos rurales y los de los bienes no rurales. Los datos se obtuvieron del Comité Nacional de Geografía, *Anuario geográfico argentino*, Buenos Aires, 1941, pág. 369; BCRA, *Boletín estadístico*, Buenos Aires, setiembre de 1962, págs. 51-62; y DNEC, *Boletín mensual de estadística*, varios números. La segunda columna constituye un índice entre la razón de los precios implícitos del sector rural y los del sector manufacturero. Los datos se tomaron de OS, págs. 112-13, 132-33, y BCRA, págs. 2, 18.

Los términos del intercambio internos pueden definirse como la relación entre los precios internos de los bienes rurales y los de las mercancías no rurales. Pueden considerarse dos series alternativas: una en la que se utilizan los índices de precios mayoristas y otra en la que se utilizan los precios implícitos de las actividades rurales y el sector manufacturero, según las cuentas nacionales. Ambas aparecen en el cuadro 2-13. En una y otra serie los grandes movimientos son similares, pero acusan diferencias sustanciales en varios períodos; de las dos, el índice fundado en los precios mayoristas parece más confiable.<sup>18</sup>

<sup>18</sup> Se ha señalado que el índice de precios mayoristas para los bienes no rurales subestima el incremento de precios que se produjo en esos bienes a partir de 1935-39, así como también el rubro de maquinaria y equipos, cuyos precios fueron los más altos (se profundizará más en este tema en el capítulo 6), « la vez que está excesivamente ponderado respecto de los bienes intermedios y las materias primas, cuyos precios aumentaron menos. Sin embargo, obsérvese que la primera columna del cuadro 2-13, basada en los precios mayoristas, muestra en general una tendencia más favorable en los precios de los bienes manu-

Cuadro 2-14. *Indíces de la razón entre los términos del intercambio internos y externos, 1925-64 (1935-39 = 100).*

	A	B	C	D
1925-29	113	119	— <sup>a</sup>	—
1930-34	112	110	—	—
1935-39	100	100	100	100
1940-44	79	70	92	81
1945-46	76	62	86	69
1947-49	65	47	58	43
1950-52	79	55	95	66
1953-55	84	60	105	75
1956-58	113	84	135	100
1959-61	112	93	126	105
1962-64	124	104	137	116

<sup>a</sup> El guión indica que no se dispone de datos.

*Fuentes y método:* Igual que en los cuadros 2-12 y 2-13. La columna A representa la razón entre la primera columna del cuadro 2-13 y la primera del 2-12 (multiplicada por 100). Se ha supuesto que el promedio para 1926-29 puede considerarse representativo del promedio de los términos del intercambio en 1925-29. La columna B corresponde a la razón entre la primera columna del cuadro 2-13 y la tercera del 2-12 (multiplicada por 100). La columna C consigna la razón entre la segunda columna del cuadro 2-13 y la primera del 2-12 (multiplicada por 100). La columna D indica la razón entre la segunda columna del cuadro 2-13 y la tercera del 2-12 (multiplicada por 100).

Durante el lapso que estudiamos hubo varias oportunidades en que la Argentina ejerció considerable poder de mercado sobre el comercio mundial de algunas mercancías, sobre todo en el corto plazo, pero en general los términos del intercambio externos pueden considerarse como impuestos desde el exterior por los mercados mundiales. Sin embargo, el gobierno argentino podía influir de diversas maneras sobre los términos del intercambio internos entre bienes rurales y bienes manufacturados —empleando impuestos a la importación y a la exportación, controles de importación, política cambiaria, etc.—. En el supuesto de que los productos rurales y manufacturados utilizados para obtener los términos del intercambio internos correspondan, siquiera en parte, a los que se incluyen en los términos del intercambio externos, podemos obtener un índice que compendia el influjo neto de todas las políticas gubernamentales que modifican las señales de precios recibidas desde los mercados mundiales.<sup>19</sup>

facturados que la segunda, basada en los precios netos, o implícitos, de las actividades manufactureras. Más aún, en 1950-61 la evolución del índice de precios mayoristas para los bienes no rurales fue muy similar a la de los precios implícitos para la totalidad de la producción bruta manufacturera, según lo demuestran los siguientes índices (1960 = 100):

	1950-52	1953-55	1956-58	1959-61
Precios mayoristas no rurales	11,6	17,9	30,0	98,3
Precios implícitos de la producción bruta de la industria manufacturera	12,1	17,6	30,7	98,0

Los precios implícitos para la producción bruta de la industria manufacturera se extrajeron de planillas de trabajo del CONADE.

<sup>19</sup> También se supone que todos los índices de precios utilizados no toman

Este nuevo índice aparece en el cuadro 2-14; el de la columna B es, de acuerdo al análisis anterior, el más confiable. También responde mejor a las expectativas *a priori*. Indica que, a causa de las políticas internas, de 1925-29 a 1947-49 los términos del intercambio internos fueron más adversos a los bienes rurales que los términos externos, pero que de 1947-49 en adelante ocurrió al revés. Los índices de los años de guerra tienen poca importancia, ya que el nexo entre los mercados mundiales y el argentino se rompió por razones ajenas a la política oficial. El índice venía a estar en 1962-64 casi en los mismos niveles que en 1935-39, pero más bajo (es decir, con mayor discriminación contra los bienes rurales) que en 1925-29. Dado el sistema proteccionista que predominó en la década de 1930 y se robusteció más aún en las de 1950 y 1960, no es de suponer que el índice hubiera podido elevarse más (es decir, que implicase menor discriminación) en 1962-64 que en 1925-29 (como se ve en la columna A). Si prescindimos de los años de guerra, tres claros períodos emergen del índice B del cuadro 2-14. El primero, 1930-39, en que el promedio fue 105; los años de Perón, 1945-55, en que el índice tuvo como promedio 55 (aunque mostró una tendencia a aumentar después de 1947-49); y el período posterior a 1955, en que el promedio fue 94, con una tendencia ascendente (si bien las cifras anuales mostrarían retrocesos ocasionales). Este índice señala con claridad que desde 1929 la política económica ha acusado una tendencia adversa al sector rural, con distintos grados de intensidad.

En el cuadro 2-15, las columnas D y E ofrecen índices que reflejan en parte las preferencias de la política oficial entre bienes internos y bienes comercializables. Dichos índices relacionan el precio de las divisas en moneda nacional con el nivel interno de precios, en relación con el nivel de precios mundial. Insistimos en que esos índices solo pueden tomarse como burdas aproximaciones de lo que queremos medir; las limitaciones de la teoría de la paridad del poder adquisitivo son demasiado conocidas para que sea necesario repetirlas aquí. Sin embargo, las tendencias mostradas son lo bastante intensas para justificar ciertas observaciones.<sup>20</sup>

En el lapso 1945-55 se adoptaron políticas que, por sí mismas, desalentaron la producción de bienes comercializables. El promedio de la columna E para aquellos años es 64, en contraste con el de 102 para 1956-64, y 98 para 1926-29 (1935-39 = 100). Entre 1935-39 y 1953-55 se produjo un incremento gradual de la sobrevaluación del tipo de cambio medio aplicado a exportaciones e importaciones, pero la tendencia se ha invertido de 1956-58 en adelante.

en cuenta los cambios cualitativos en las mismas proporciones, de manera que, aun cuando los cambios cualitativos seculares impiden realizar una afirmación categórica acerca de la evolución de los verdaderos términos del intercambio, cabe aún afirmar algo acerca de la orientación de la política oficial. No creemos necesario volver a advertir al lector que de estos datos solo se pueden extraer tendencias aproximadas. Se observará que la comparación entre los términos internos y externos del intercambio constituye una técnica de análisis que la CEPAL utiliza muy a menudo.

<sup>20</sup> Si para los cálculos se emplea el índice de precios mayoristas de los bienes manufacturados en el país, los resultados serán muy similares a los obtenidos.

La política cambiaria fue de gran importancia para la evolución a largo plazo de la producción de bienes exportables, pero además del tipo de cambio, otros factores influyeron mucho también en el incremento de los bienes importables, por ejemplo el sistema proteccionista. No obstante, la sobrevaluación del tipo de cambio de importación que se observa en la columna D para 1945-55, junto con un sistema proteccionista esporádico, dio por resultado una sorprendente variedad de tasas efectivas de protección para distintas ramas de la industria. Dicho sistema, al cortar los vínculos entre los precios mundiales y los internos de varios bienes manufacturados (mediante los controles cambiarios y de importación), transformó ciertos bienes importables en bienes internos.

Cuadro 2-15. *Índices de los tipos de cambio promedio y los niveles de precios, Argentina y Estados Unidos, 1926-64 (1935-39 = 100).*

	A	B	C	D	E
	Tipo de cambio promedio para las importaciones de mercaderías (índice de pesos por dólar estadounidense)	Tipo de cambio promedio para las exportaciones de mercaderías (índice de pesos por dólar estadounidense)	Índice global de los precios mayoristas argentinos, en relación con el índice de precios mayoristas de Estados Unidos	Índice de A dividido por C	Índice de B dividido por C
1926-29	69	76	78	88	98
1935-39	100	100	100	100	100
1940-44	114	114	125	91	92
1945-46	113	110	151	75	72
1947-49	114	110	147	77	75
1950-52	184	178	285	65	62
1953-55	211	221	439	48	50
1956-58	653	747	719	91	104
1959-61	2.287	2.581	2.360	97	109
1962-64	3.756	4.137	4.423	85	94

*Fuentes y método:* Los tipos de cambio se calcularon a partir de los datos del *Anuario geográfico argentino*, págs. 431-32; DNEC, *Comercio exterior 1955-57*, Buenos Aires, 1960; y del *International Financial Statistics*, suplemento a los números de 1966-67, págs. 2-3. Los precios mayoristas se obtuvieron como en el cuadro 2-13.

En un país pequeño, toda devaluación mayor que los incrementos en el nivel interno de precios eleva el precio relativo, tanto de los bienes importables como de los internos. Algunas combinaciones de política económica (p. ej., una devaluación más un incremento en las tarifas sobre las importaciones) pueden determinar: 1) una mejora en la razón de precios entre bienes comercializables y bienes internos, y 2) un deterioro en la razón de precios entre bienes rurales y bienes manufacturados. Esas condiciones parecen haberse dado entre 1926 y 1939, según se advertirá comparando los cuadros 2-14 y 2-15. Cabe inferir además otras conclusiones de la observación de los cuadros 2-14 y 2-15, sobre la base de ciertos supuestos, respecto del flujo combinado de la protección y del tipo de cambio de las impor-

taciones sobre los precios internos de los bienes manufacturados. Supongamos que el precio interno de los bienes exportables ( $P_x$ ) sea igual al tipo de cambio de exportación ( $K_x$ ) multiplicado por el precio en dólares de las exportaciones ( $R_x$ ). A fin de simplificar prescindimos de las restricciones y de los impuestos a la exportación. El precio interno de los bienes manufacturados ( $P_m$ ) puede considerarse igual al precio en dólares de las importaciones ( $R_m$ ), multiplicado por un factor desconocido que obedezca tanto al tipo de cambio de importación como al sistema proteccionista ( $T$ ). Expresando  $K_x$  y  $T$  en términos reales (es decir, deflacionados por el índice de precios mayoristas), podemos obtener un índice de  $(1/T)$  tomando la razón entre la columna  $B$  del cuadro 2-14 y la columna  $E$  del cuadro 2-15. Este procedimiento da el siguiente índice de  $(1/T)$ :

1926-29 =	121
1935-39 =	100
1945-55 =	86
1956-64 =	92

El efecto combinado del tipo de cambio de importación y del sistema proteccionista puede descomponerse empleando la columna  $D$  del cuadro 2-15, y tenemos que:

$$\frac{1}{T} = \frac{1}{1+w} \cdot \frac{1}{K_m} \quad (2.4)$$

donde  $w$  expresa la protección (en términos de tipos de importación *ad valorem* equivalentes) y  $K_m$  es el tipo de cambio *real* aplicado a las importaciones. De donde surge un índice de  $(1/(1+w))$ :

1926-29 =	106
1935-39 =	100
1945-55 =	56
1956-64 =	84

Estos resultados parecen ajustarse bastante bien a lo que se conoce del sistema proteccionista: moderado incremento en las tarifas y restricciones durante la década de 1930, seguido de severas restricciones en los años de Perón, con algún que otro relajamiento después de 1955, pero dejando las tarifas más restrictivas de lo que estuvieron en 1935-39.<sup>21</sup> Desde el punto de vista de los precios de los bienes manufacturados, el relajamiento de la protección quedó compensado en parte por un retorno a tipos de cambio de importación más acordes con la realidad.

21 Como los impuestos a la importación y los controles de exportación han violado durante años el supuesto de que  $P_x = K_x \cdot R_x$ , el índice de  $(1/(1+w))$  puede interpretarse con más exactitud en el sentido de que representa un índice de  $(1 - Z/(1+w))$ , donde  $Z$  indica los impuestos a la exportación *ad valorem* y las restricciones de exportación como equivalentes *ad valorem*.

Los cuadros que hemos presentado han sugerido la conveniencia de dividir los años posteriores a 1930 en tres períodos, durante los cuales se siguieron distintas políticas económicas. Esos tres períodos corresponden también a diferentes regímenes políticos. En setiembre de 1930 el gobierno radical fue derrocado por elementos conservadores civiles y militares en un golpe que entonces pareció popular. Varios regímenes conservadores, a veces con inclinaciones fascistas aunque también influidos por intereses rurales tradicionalmente pro-británicos, permanecieron en el poder hasta junio de 1943, en que un golpe pro-nazi condujo a la dominación política del general Juan Domingo Perón. La hegemonía de Perón se prolongó hasta setiembre de 1955; desde esa fecha hasta junio de 1966 se produjo el retorno progresivo, aunque no sosegado, a un sistema político más liberal. Para otros propósitos (p. ej., el estudio de las etapas de la industrialización), puede resultar más conveniente hacer otras divisiones. De todos modos, en lo que resta de este capítulo, las políticas económicas que se adoptaron en 1930-43, 1943-55 y 1956-66 se examinarán por separado.

### El impacto de la Gran Depresión y la respuesta inmediata (1930-43)

Entre 1925-29 y 1930-34 los términos del intercambio internacionales de la Argentina se deterioraron bruscamente, al tiempo que las exportaciones se reducían en más del 6 % y disminuía también la entrada neta de capital. Las mercaderías importadas declinaron en cerca del 40 %. Por otra parte, a lo largo de toda la década de 1930 el proteccionismo agrícola (a veces bajo el disfraz de medidas sanitarias) y los bloques de políticas preferenciales (como el de la Comunidad Británica) continuaron amenazando los mercados extranjeros de la Argentina.<sup>22</sup> Para la Argentina, deudor neto con una razón entre sus exportaciones y su PIB de casi el 30 %, la caída del nivel de precios mundial, de sus términos del intercambio internacionales y de sus exportaciones constituía un desastre de primera magnitud. Es por tanto admirable que entre 1927-29 y 1941-43 el PIB real y el sector agropecuario, que soportaban grandes presiones, se las ingeniaran para crecer a una tasa anual de 1,8 % y 1,5 %, respectivamente, al paso que la manufactura se expandió en un 3,4 %. Después de haber disminuido en cerca del 14 % entre 1929 y 1932, el PIB se expandió

22 Los datos sobre exportaciones e importaciones se obtuvieron de ONU, *Análisis y proyecciones del desarrollo económico, V. El desarrollo económico de la Argentina*, México, 1959, vol. 1, págs. 110-15. A. J. P. Taylor, al evaluar el desarrollo de los sentimientos proteccionistas de Inglaterra durante la Gran Depresión, escribió: «Todo el proceso ha consistido en una espectacular reversión de la tendencia secular en virtud de la cual Gran Bretaña se había convertido en un país de predominio industrial, a la vez que absorbía los alimentos de los demás países. La reversión fue particularmente contumaz en este período». (Véase A. J. P. Taylor, *English History, 1914-1945*, Oxford: Oxford University Press, 1965, pág. 341.) La Argentina fue quizá la principal víctima de aquella peculiar contumacia.

año tras año, hasta 1940. Aquel crecimiento no dependió del estallido de la guerra; en 1939 el PIB real argentino estaba casi un 15 % por encima del de 1929 y un 33 % más alto que el de 1932, mientras en Estados Unidos una comparación similar señala un aumento de solo el 4 % entre 1929 y 1939. El desarrollo australiano entre 1929 y 1939 es similar en cifras absolutas al de la Argentina, aunque mejor en términos per cápita, al paso que el canadiense se asemeja al de Estados Unidos. El valor agregado por la manufactura argentina se expandió entre 1932 y 1939 en un impresionante 62 %. Aunque disponemos de pocos datos, en general se cree que no hubo una franca desocupación urbana después de 1934. En realidad, si bien la inmigración neta declinó con respecto a los niveles de la década de 1920, a partir de 1934 mostró tendencia a aumentar, según puede observarse de las siguientes cifras sobre la inmigración neta anual media:<sup>23</sup>

1925-29	=	91.000
1930-31	=	45.800
1932-34	=	4.400
1935	=	21.100
1936	=	27.200
1937	=	43.900
1938	=	40.300

Una reasignación relativa de los recursos hacia la manufactura en detrimento del sector rural sólo podría haberse producido en virtud de modificaciones en los términos del intercambio internacionales y en las expectativas provocadas por la Gran Depresión respecto de los futuros mercados de exportaciones para casi todos los bienes rurales. Sin embargo, como se puede observar en la columna B del cuadro 2-14, el gobierno también tomó medidas que en conjunto reforzaron la mejora en los términos del intercambio de los productos manufacturados. Incluían el incremento de los derechos de importación y la creación de un sistema de tipos de cambio múltiples, en el cual los tipos de compra aplicados a las exportaciones tradicionales eran inferiores a los de venta ofrecidos a los importadores. Los controles cambiarios establecidos en 1933 también elevaron los costos de tran-

23 DNEC, *Informe demográfico de la República Argentina, 1944-1954*, Buenos Aires, 1956, pág. 28. El peso de la desocupación y la amenaza de guerra en Europa fueron sin duda tan poderosos como el impulso de recuperación de la Argentina en la determinación del nivel de inmigración neta. Aunque en 1925-29 sólo el 37 % de la inmigración neta estaba compuesta por mujeres, en 1934-38 ellas constituían el 70 % de aquel total. Estas cifras también pueden reflejar una actitud menos favorable del gobierno argentino respecto de un aumento en la fuerza de trabajo. No obstante, lo cierto es que se permitió la inmigración de varones en 1934-38, y a una tasa creciente. No se dispone de datos sobre la composición por edades de aquellos inmigrantes. Como en América del Norte, la inmigración de aquellos años comprendía gran cantidad de personas distinguidas que escapaban de las persecuciones políticas y raciales. Sin embargo, en julio de 1938 se decretaron regulaciones migratorias más estrictas. Cabe hacer notar que la población australiana creció en la década de 1930 a una tasa inferior a la mitad de la argentina, lo cual acaso indique mayor presión sindical.

sacción para los importadores. Aquellas políticas, que comenzaron a aplicarse en forma sistemática en noviembre de 1933, no solo distendieron la brecha abierta por la depresión entre las tasas de utilidades de la manufactura y las del sector rural productor de bienes exportables, sino que elevaron también el nivel absoluto de los beneficios obtenidos en las actividades de sustitución de importaciones. Según puede observarse en el cuadro 2-9, durante este lapso los sectores de producción de mercancías se expandieron con mayor rapidez que los servicios considerados en conjunto.

Además de influir sobre los precios relativos, el gobierno en algunos de aquellos años trató de mantener alto el nivel de la demanda global. La devaluación del peso en 1933 contribuyó a mantener el poder adquisitivo, no solo en virtud de su influjo favorable sobre las exportaciones y las actividades que competían con la importación, sino también invirtiendo la tendencia descendente del nivel de precios internos, que de 1930 a 1933 había reducido los ingresos de las empresas que eran deudoras netas. En 1934 la devaluación había colocado los precios mayoristas internos levemente por encima del nivel de 1929. En Estados Unidos el índice de precios mayoristas para todas las mercancías en 1934 era más de un 21% inferior al nivel de 1929. La política fiscal en los primeros años de la Gran Depresión (1930-31) fue en general expansionista, pero más por presión de las circunstancias que por intención. Las autoridades que asumieron el poder en 1930 trataron de reducir el déficit fiscal heredado del gobierno anterior, y la serie de medidas expansionistas adoptadas en noviembre y diciembre de 1933, notables en otros aspectos, obedecían aún al afán de equilibrar el presupuesto.<sup>24</sup> El cuadro 2-16 presenta los datos sobre las finanzas del gobierno nacional. De 1933 a 1937 los ingresos corrientes cubrieron al menos el 90 % de todos los gastos. Pero el nivel cada día más alto del gasto real dio por resultado un estímulo expansionista neto para la economía; en 1937 los gastos federales reales (menos los servicios de la deuda pública) habían superado en un 27 % el nivel alcanzado en 1932 y eran un 7 % más altos que en 1928-29. A partir de 1935, en que se creó el BCRA, la porción del gasto cubierta por los ingresos corrientes disminuyó en forma constante, mientras los gastos reales continuaban creciendo, en especial a causa de un programa masivo de construcción de caminos; el nivel de gastos de 1939 era un 34 % más alto que en 1936. Así, pues, la política fiscal de 1935 a 1940 fue un importante estímulo para la recuperación económica, aunque su eficiencia real durante 1932-35 resulte ambigua.

Hasta 1935 la Argentina no tuvo un banco central y carecía también de instrumentos refinados para controlar los desarrollos monetarios. No obstante, el abandono de la convertibilidad oro del peso en di-

24 Véase Ministerio de Hacienda y Agricultura de la Nación (en adelante MHAN), *El plan de acción económica nacional* (Buenos Aires, 1934), donde el ministro de Hacienda pide «una vigorosa reducción de los gastos y una decidida aplicación de impuestos» (pág. 77). Puede estimarse que en 1929 los gastos del gobierno nacional constituían alrededor del 12 % del PIB. Tanto el gobierno de Gran Bretaña como el de Estados Unidos trataban también de equilibrar sus presupuestos en medio de la crisis.

Cuadro 2-16. *Indicadores de la política fiscal del gobierno nacional argentino, 1928-39.*

	Porcentaje de los ingresos corrientes <sup>a</sup> con respecto al gasto total	Gasto total, <sup>b</sup> con exclusión de los servicios de la deuda nacional (millones de pesos de 1929)
1928-1929	78,1	768
1930	60,8	934
1931	75,5	764
1932	87,4	648
1933	91,2	711
1934	96,2	702
1935	99,7	775
1936	94,1	825
1937	90,4	878
1938	86,5	997
1939	80,5	1.102

<sup>a</sup> Incluye los beneficios correspondientes al Estado debido a las diferencias cambiarias entre los tipos comprador y vendedor, el total de impuestos y otros ingresos menores provenientes de derechos, multas, etcétera.

<sup>b</sup> Deflacionado por el índice de precios mayoristas.

*Fuente:* Los datos básicos se obtuvieron de *Revista de economía argentina*, julio de 1944, págs. 190-91.

ciembre de 1929 rompió la última dependencia de la oferta monetaria respecto de la balanza de pagos, por más que los pagos gubernamentales de la deuda externa continuaron drenando las reservas del sistema bancario. La disminución de la oferta monetaria se redujo a menos del 14 % entre 1928-29 y 1932-33. Pero las autoridades monetarias no desearon (o no pudieron) frenar el aumento de las tasas de interés durante los peores años de la depresión; los rendimientos efectivos de las cédulas hipotecarias con respaldo del gobierno se elevaron de un promedio del 6,1 % en diciembre de 1928 y diciembre de 1929 al 7,0 % en diciembre de 1932, al paso que los rendimientos de los títulos del gobierno subieron del 6,2 al 7,5 % entre esos dos mismos períodos.<sup>25</sup> Tras alcanzar su punto máximo en 1932, las tasas de interés declinaron; el rendimiento medio de los títulos del gobierno y de las cédulas hipotecarias de 1937 a 1939 fue del 5,0 %. Desde su creación el BCRA mantuvo constantes las tasas de interés a un nivel bastante inferior a los de 1928-32. En 1939 la oferta monetaria era un 29 % más alta que la de 1935; la dirección del nuevo BCRA desplegó en general políticas que reflejaban y reforzaban las políticas fiscales expansionistas del gobierno federal.<sup>26</sup>

La notable recuperación de 1933-39 se debió de manera especial a las

<sup>25</sup> Los datos sobre las tasas de interés, así como los datos monetarios relativos a la Gran Depresión, se obtuvieron de BCRA, *Suplemento estadístico de la Revista Económica*, varios números, agosto de 1937-abril de 1947.

<sup>26</sup> Entre 1935 y 1939 el índice de precios mayoristas se elevó en un 12 %. Varias veces en aquellos años el BCRA realizó operaciones destinadas a absorber la liquidez que consideraba excesiva. Una fuente especial de preocupaciones era la entrada del dinero errante o especulativo (*hot money*) que se fugaba de una Europa amenazada por la guerra.

políticas internas, pero también se vio favorecida por el mejoramiento de los términos del intercambio externos a partir de 1934.

Cuadro 2-17. *Índices del volumen de exportaciones argentinas, 1925-29/1935-39 (1925-29 = 100).*

	Nivel en 1935-39	Participación en el total de exportaciones en 1925-29
<i>Índice total</i>	93,5	100,0
<i>Rubros que disminuyeron</i>		
Carne	87,3	13,6
Cueros	89,3	7,8
Productos lácteos	49,8	3,2
Otros productos ganaderos	92,5	3,2
Cereales y lino	91,1	54,4
Producto forestales	90,1	3,4
<i>Rubros que aumentaron</i>		
Lana	111,5	11,0
Frutas y vegetales frescos	176,6	0,8
Otros productos agrícolas	189,3	0,9
Otros productos manufacturados	122,7	1,6

*Fuentes y método:* Los datos se tomaron de *Análisis y proyecciones...*, vol. 1, pág. 115. La participación de las exportaciones se calculó sobre la base de datos expresados en precios de 1950.

A pesar de las actividades de sustitución de importaciones, no se descuidaron las exportaciones. Como puede observarse en la columna E del cuadro 2-15, el tipo de cambio real aplicado a las exportaciones de mercaderías se mantuvo casi constante entre 1925-29 y 1935-39. Por otra parte, la Argentina luchó en las negociaciones bilaterales por mantener sus mercados tradicionales (al paso que progresaba poco a poco en la creación de nuevas líneas de exportación). La gestión más conocida es la del tratado Roca-Runciman de 1933 con el Reino Unido, que hasta el día de hoy continúa siendo objeto de agrias controversias. El Reino Unido, amenazando con favorecer las exportaciones de carne del *Commonwealth* en perjuicio de las de la Argentina, pudo obtener importantes concesiones tanto respecto de las exportaciones como de las inversiones británicas con solo la promesa de no reducir las importaciones de carne argentina, sobre todo de carne vacuna enfriada, por debajo de ciertos niveles.<sup>27</sup>

<sup>27</sup> Muchos argentinos consideraban que aquellas concesiones eran excesivas e innecesarias para alcanzar las metas de las exportaciones argentinas, y culpaban a los intereses ganaderos, y a sus prejuicios en contra de la industria, por las concesiones otorgadas a las importaciones provenientes del Reino Unido. Pero las ganancias británicas se obtuvieron a expensas de los exportadores estadounidenses, japoneses e italianos, y no a expensas de los industriales argentinos, como se infiere por la acelerada tasa de crecimiento de las industrias de sustitución de importaciones, en especial la de tejidos de algodón, en esos años. Más del 50 % de las importaciones argentinas provenientes del Reino Unido se componían de tejidos y coque. No obstante, entre 1925-29 y 1937-39, la fabricación de productos textiles aumentó a una tasa anual que se aproximaba al 11 %, en tanto que la producción de petróleo creció a una tasa anual media superior al 7 %. En realidad, cabría decir que la industria textil fue



El cuadro 2-17 presenta un compendio de la evolución de las exportaciones argentinas durante la depresión. Si se exceptúan los productos lácteos, la disminución del nivel de exportaciones tradicionales fue pequeña. Aunque las exportaciones de 1935-39 se vieron favorecidas por las sequías de Estados Unidos y Canadá, los datos indican que se procuró mantener las exportaciones a pesar de lo adverso de la situación mundial. En general, el país mantuvo la participación en el comercio mundial de casi todas sus exportaciones tradicionales.<sup>28</sup>

En la década de 1930 y primeros años de la de 1940 hallamos algunos ejemplos de actividades que comenzaron como industrias incipientes protegidas y que en poco tiempo ingresaron en el sector de las exportaciones. Pertenecían sobre todo al ámbito de la agricultura no tradicional e incluían actividades afines, como la producción de manzanas, peras, uvas, algodón, aceites comestibles y conservas de tomates. El cuadro muestra que las exportaciones de bienes agrícolas menores, así como las de productos manufacturados, fueron ampliándose. La manufactura empezaba a buscar nuevos mercados en el extranjero, que se expandieron también con rapidez. En 1941 se organizó la Corporación para la Promoción del Intercambio, bajo la supervisión del BCRA, con el objeto de estimular la exportación de productos no tradicionales, en particular hacia los países de América del Norte y de América latina.<sup>29</sup> Paradójicamente aquella corporación se transformó,

el sector que encabezó el crecimiento de aquellos años. El colapso de la libre convertibilidad en la década de 1930 colocó a la Argentina en una posición difícil, ya que su patrón normal de comercio implicaba superávit con Europa occidental y déficit con América del Norte. Por lo tanto, la política comercial argentina se esforzó por comprar menos a Estados Unidos y más a Europa occidental, en especial a Gran Bretaña, siguiendo el lema de «comprar a quienes nos compran». En 1938 alrededor del 60 % de las importaciones argentinas se realizaron por trueque o mediante acuerdos de compensación. Véase R. Kelly, «Comercio exterior de Argentina y Australia, 1930-1960», parte II, *Boletín Económico para América Latina*, vol. 10, n° 2, octubre de 1965, pág. 191. El tratado Roca-Runciman fue precedido por el acuerdo argentino-británico de noviembre de 1929, cuando ya se esgrimía la amenaza de las preferencias imperiales para obtener concesiones, en el fondo unilaterales, de la Argentina al Reino Unido. Véase V. Salera, *Exchange Control and the Argentine Market*, Nueva York: Columbia University Press, 1941, págs. 64-65.

<sup>28</sup> En cuanto al trigo, la participación argentina en las exportaciones mundiales fue del 21 % en 1920-26 y del 19 % en 1934-38; respecto del maíz, su participación fue del 52 % en 1920-26 y del 64 % en 1934-38; y para el lino, del 73 % en 1920-26 y del 68 % en 1934-38. Los datos se obtuvieron de Sociedad Rural Argentina, *Anuario de la Sociedad Rural Argentina*, n° 1, págs. 138-56, 174-83, 202, y de ONU, *Análisis y proyecciones...*, vol. 2, pág. 48. La participación de la Argentina en el mercado británico de carnes declinó a pesar de las gestiones realizadas: «Entre 1932 y 1938, los embarques argentinos de carne vacuna enfriada y congelada hacia el Reino Unido disminuyeron en un 10,6 % (...). En aquel mismo período, la participación argentina en las importaciones de carne vacuna del Reino Unido cayeron del 75 al 62 % del total, en tanto que la de Australia se elevó de un 8 a un 19 % (...). Parece ser (...) que la reducción de los embarques argentinos de carne vacuna hacia el Reino Unido fue resultado de acuerdos restrictivos, el de Ottawa y otros posteriores». R. Duncan, «Imperial Preference: The Case of Australian Beef in the 1930's», *Economic Record*, vol. 39, n° 86, junio de 1963, pág. 161.

<sup>29</sup> Entre los productos manufacturados que se exportaron durante la guerra se contaban los zapatos de cuero y los tejidos de algodón y de lana. La Corporación para la Promoción del Intercambio también estimuló las exportaciones de

durante el régimen de Perón, en una junta central de comercialización (IAPI), cuyas políticas de precios desalentaron la producción de bienes exportables.

En síntesis, las autoridades argentinas respondieron al golpe de la depresión de tal modo que, a pesar de que las importaciones disminuyeron más del 28 % entre 1925-29 y 1935-39, el PIB real se expandió a una tasa superior al 20 %.<sup>30</sup> Aquel desarrollo fue posible merced a cambios en la estructura de la demanda y a la vigorosa sustitución de importaciones, tanto en la manufactura como en el sector rural. El cambio de la estructura de la demanda desplazó el gasto en inversión fija (con alto componente de importaciones) hacia el consumo (con menor componente de importaciones). Entre 1925-29 y 1935-39 la inversión fija real disminuyó en un 16 %, mientras el consumo real crecía en un 28 %.<sup>31</sup> La caída de las inversiones fue mayor en los sectores asociados con la distribución del comercio anterior a 1930 y con la inmigración de capitales y personas (incluso importantes segmentos de capital social fijo) mientras se expandían las inversiones en capital social fijo. El cambio en la estructura productiva y un uso más intensivo de la capacidad instalada, sobre todo en el sector manufacturero, determinaron el incremento de la relación marginal producto/capital, que se hizo más acusado en la década de 1940, especialmente durante los años de guerra.

La rapidez con que se aprovecharon las oportunidades de sustituir importaciones se debió no solo a los incentivos suministrados por los cambios en los precios y a la política oficial, sino también a la relativa simplicidad de las nuevas actividades y a las condiciones favorables para la industria que se daban en la Argentina (en relación con otros países de América latina). Antes de 1930 las exportaciones y las entradas de capital habían permitido realizar grandes importaciones de rubros para los cuales la producción nacional estaba a punto de convertirse en competitiva. Los cambios en los precios mundiales, estimulados por la política oficial, desplazaron la línea de la ventaja comparativa argentina a fin de que abarcara rubros tales como los productos textiles, el cemento y varios cultivos industriales. Las instalaciones adecuadas de capital social fijo en las ciudades, la experiencia industrial adquirida, la existencia de una fuerza de trabajo urbana alfabetizada y los grandes mercados urbanos contribuyeron al crecimiento acelerado de la industria.<sup>32</sup>

queso, huevos, vino, frutas y subproductos de la ganadería. Véase U. S. Tariff Commission, *Economic Controls and Commercial Policy in Argentina*, Washington, 1948, pág. 33.

<sup>30</sup> ONU, *Análisis y proyecciones...*, vol. 1, págs. 110, 115. La página mencionada en segundo lugar muestra los principales rubros de la balanza de pagos. Los servicios de la deuda externa se transformaron en una carga bastante onerosa para la Argentina en la década de 1930, a causa del incremento en el valor real de tales obligaciones, como resultado de la caída de los precios internacionales. Sin embargo, la Argentina fue uno de los pocos países del mundo que no dejó de pagar sus servicios de deuda en aquellos años.

<sup>31</sup> Véase ONU, *Análisis y proyecciones...*, vol. 1, pág. 114.

<sup>32</sup> Hay pruebas de que la Argentina estaba tan cerca de poder competir con las importaciones en varias actividades durante los últimos años de la década de 1920, que antes del golpe de la Gran Depresión algunos empresarios habían ini-

Habida cuenta de la situación del comercio mundial, el desarrollo de la industria argentina en la década de 1930 parece haber aprovechado de manera eficiente los recursos disponibles. En aquellos años se podía justificar la protección alegando tanto la «industria incipiente» como la ocupación y los términos del intercambio.<sup>33</sup> La combinación de la devaluación con los derechos a la importación, así como los tipos de cambio diferenciales, podrían defenderse alegando que la Argentina en aquella época tenía alguna influencia sobre sus precios de exportación; los intentos de ampliar lo más posible las exportaciones tradicionales, frente a una situación mundial caracterizada por la depresión y el proteccionismo, hubiesen podido ejercer un influjo desfavorable sobre los términos del intercambio. Por supuesto, no se puede decir que tales políticas fueran óptimas, sino que, dadas las condiciones existentes en el mundo, cabe suponer con fundamento que determinaron una utilización bastante eficiente de los recursos.

En comparación con los años siguientes, las políticas adoptadas en la década de 1930 no excluyeron por completo la competencia extranjera: la índole competitiva de la economía anterior a 1930 se mantuvo en pie, a pesar del mayor rigor de la restricción cambiaria.<sup>34</sup> Se puede

ciado la compra de maquinaria para crear nuevas líneas que compitieran con las importaciones. Los intentos anteriores, que habían fracasado, también dejaron ociosa una capacidad instalada que se aprovechó durante la década de 1930. Se dio el caso de cierta importante empresa manufacturera que en 1929 tenía maquinaria en la aduana para instalar una planta textil algodонера, y sostenía que estaba esperando mayor protección arancelaria a fin de retirar de los depósitos aquellos bienes de capital. Véase el discurso del 12 de junio de 1929 del diputado J. C. Raffo de la Reta en Congreso de la Nación, *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados, año 1929*, Buenos Aires, vol. 1, 1929, pág. 251. En cuanto al cemento, la producción interna se expandió a la extraordinaria tasa anual del 17,9 % entre 1928 y 1938; al paso que en 1928 la producción interna constituía el 34 % de su consumo interno total, en 1938 dicho porcentaje se elevó al 94 %.

<sup>33</sup> Las políticas de la Argentina fueron hasta cierto punto de las que «empobrecen al vecino». Pero se podía replicar con razón que en aquella época su nivel de importaciones estaba determinado en realidad por lo que el resto del mundo le compraba a ella, y que las medidas que adoptaba no hacían más que permitir un mayor nivel de producción nacional para la capacidad de importación existente. (Uno de los principales responsables de la política económica durante aquellos años fue Raúl Prebisch; sin duda aquellas experiencias influyeron mucho en su pensamiento, según se refleja en sus publicaciones de posguerra.) Los efectos de la balanza de pagos sobre los aranceles a la importación no se redujeron a la cuenta de mercaderías; también atraieron la inversión extranjera directa (en especial de Estados Unidos) que fluyó hacia las actividades de sustitución de importaciones.

<sup>34</sup> Al estudiar las políticas cambiarias adoptadas durante la Gran Depresión por los países menos desarrollados el director gerente del Fondo Monetario Internacional sostuvo: «Algunas de las políticas cambiarias de los países menos desarrollados se orientaron hacia lo que podríamos denominar un sistema dual de tipos de cambio, a veces en conjunción con impuestos al comercio exterior.

La Argentina constituye un ejemplo interesante. En esencia, el sistema implicaba un mercado oficial y un mercado libre; y, por lo común, era necesario el permiso previo para el mercado oficial, pero no para el libre. Las autoridades podían utilizar el mercado libre como válvula de seguridad, y controlar la diferencia entre los tipos oficial y libre de distintas maneras (...). En general, considerando todas las dificultades que tuvo que enfrentar la Argentina como exportadora de alimentos y materias primas durante la depresión mundial, dicho

atribuir casi por completo a la situación mundial la disminución de la capacidad de transformación de la economía, y en especial la de la capacidad de transformar los ahorros nacionales en maquinaria y equipos: situación que de pronto se volvió adversa a una economía construida sobre el supuesto de que el comercio mundial continuaría expandiéndose indefinidamente.

Suele creerse que la guerra suministró un fuerte estímulo a la industrialización y a la expansión económica de la Argentina. No cabe duda de que la guerra dio a las manufacturas una protección poco menos que absoluta y abrió nuevos mercados de exportación para esos bienes. Los productores de carne también pudieron aumentar la producción. Por otra parte, las importaciones de bienes de capital e intermedios fueron difíciles, en una época en que la Argentina solo podía producir aquellos bienes a costos reales muy elevados. Las exportaciones de los principales artículos rurales, como el trigo y el maíz, resultaron perjudicadas por la escasez de barcos. La neutralidad bélica de la Argentina (mantenida hasta casi el final del conflicto) tornó más difícil todavía la adquisición de importaciones críticas. Mientras en un lapso de seis años, de 1933 a 1939, la producción manufacturera se elevó en un 43 % (fuente: CEPAL), en los seis años siguientes, de 1939 a 1945, solo aumentó el 23 % (fuente: BCRA). El PIB aumentó el 27 % durante 1933-39 (CEPAL) y apenas el 13 % de 1939 a 1945 (BCRA). La formación de capital real disminuyó como porcentaje del PIB, en tanto que la inversión real en maquinaria y equipos nuevos disminuyó en cifras absolutas. En realidad, las existencias de capital *netas* en la forma de maquinaria y equipos (incluidos los transportes) se redujeron, según estimaciones aproximadas, cerca del 30 % entre 1938 y 1945. La causa fue en parte el deterioro del sistema ferroviario, que pudo haberse producido también sin la guerra, pero la mayor parte de esta caída se debió al desplazamiento hacia la izquierda de la oferta de maquinaria y equipos a la Argentina determinado por la guerra. En conjunto, pues, la guerra produjo el efecto de frenar el crecimiento económico, al revés de lo que acaeció en Estados Unidos, Canadá y Australia durante aquellos mismos años.

Algunos lectores quizá se sientan algo sorprendidos ante la descripción de las políticas económicas de 1930-43. La industrialización argentina va por lo común asociada al nombre del general Perón y la guerra: con frecuencia la historia política y social de la Argentina designa la década de 1930 como «la década infame». Sin duda, desde 1930 hasta 1943 los gobiernos se mantuvieron en el poder mediante fraudes electorales y otras prácticas antidemocráticas. La corrupción estaba muy extendida. No obstante, aquellos gobiernos confiaban en un equipo de técnicos competentes, capaces de conducir con acierto la política económica. Sobre todo desde 1933, dicho equipo inspiró políticas más atinadas que las que siguieron países más prósperos. Determinaron también la creación, en el ámbito de la política económica, de nuevas instituciones (como el BCRA y los organismos reguladores de la comercialización de productos rurales) y nuevos

sistema funcionó sin perturbaciones». Véase F. A. Southard, h., «International Financial Policy, 1920-44», *Finance and Development*, vol. 2, setiembre de 1965, págs. 141-42

instrumentos (como el impuesto al ingreso), que podían utilizarse para estimular y encauzar el crecimiento, así como para conciliar las metas de eficiencia económica con una mejor distribución del ingreso. Cuando se leen los anuncios oficiales de aquellos años, se adquiere la convicción de que las autoridades poseían un conocimiento cabal de las consecuencias de sus políticas de industrialización. Los siguientes comentarios son de un discurso del ministro de Agricultura, Luis Duhau, en diciembre de 1933:

«Ha concluido la etapa histórica de nuestro prodigioso desenvolvimiento bajo el estímulo directo de la economía europea (. . .) Descartado el estímulo de afuera por el estado confuso e inquietante de la economía y la política mundiales, el país debe buscar por sí mismo, con sus propios recursos, aliviar sus actuales dificultades. El plan propone promover eficientemente la producción de la industria local por dos medios: la construcción de obras públicas reproductivas y el ajuste de las importaciones a la capacidad efectiva de pago del país».<sup>35</sup>

En noviembre de 1933, el ministro de Hacienda, Federico Pinedo, refiriéndose a las nuevas medidas proyectadas, dijo:

«La ejecución de un vasto programa de obras públicas se traducirá en un aumento inmediato de la demanda de gran cantidad y variedad de mercaderías que la Argentina produce o puede producir. Y aquí llegamos a un punto que es necesario señalar: el control preventivo de las importaciones nos permitirá que esa demanda no estimule las importaciones y se emplee en promover las actividades económicas internas».<sup>36</sup>

No parece justificado el comentario de que la industrialización de la década de 1930 fue el feliz resultado de políticas destinadas a favore-

35 MHAN, *El plan de acción*, pág. 163-67. Resulta un tanto paradójico que el impuesto a los réditos lo introdujese el régimen conservador de la década de 1930, y no los regímenes radicales de la década anterior, de origen más popular. Raúl Prebisch y Ernesto Malaccorto fueron quienes más influyeron en la creación de aquel impuesto; contra la objeción de que un impuesto a los réditos no podía funcionar bien en una economía con claro predominio del sector rural, Prebisch opuso el ejemplo de Australia, cuyo impuesto a los réditos en la década de 1920 había estudiado. Al comparar las políticas económicas de la década de 1930, Ruth Kelly sostiene que, en general, el peso de la depresión gravitó de manera menos uniforme en la Argentina que en Australia, y sugiere que el sector industrial de este segundo país sufrió bastante más que el de la Argentina. Véase R. Kelly, *op. cit.*

Pero la misma autora señala también muchas similitudes en las políticas internas de Australia y la Argentina de aquellos años. Gracias a las preferencias imperiales, a un mercado lanero bastante próspero y a una política comercial activa, el comportamiento de las exportaciones australianas durante la depresión fue mejor que el de las exportaciones argentinas. El predominio de las empresas extranjeras en la comercialización de las exportaciones quizá redujo la flexibilidad y hostilidad de la Argentina respecto de la negociación con otros países, sobre todo con el Reino Unido, durante la depresión.

36 MHAN, *El plan de acción*, pág. 89. El programa de obras públicas proyectado tuvo que financiarse con préstamos nacionales y extranjeros; pero hasta 1936 dicho programa no pudo conseguir que el gobierno nacional mantuviera un modesto déficit presupuestario.

cer solo al sector rural y a mejorar la balanza de pagos. Es verdad que, al igual que en Australia y Estados Unidos, se adoptaron medidas de protección a los productores rurales. No obstante, la política oficial también ayudó de manera positiva a la industria. Las autoridades económicas no estaban comprometidas con la industrialización *per se*, como habría de afirmarlo el régimen de Perón en los años siguientes, y carecían de un plan de industrialización claramente articulado (pocos países lo tenían entonces). Sin embargo, en el terreno puramente económico, su aproximación pragmática hacia la industrialización fue preferible a cualquier otro sistema que favoreciera *a priori* cualquier proyecto de índole industrial a expensas de la agricultura y la ganadería. Tendrían que forzarse demasiado los argumentos basados en la industria incipiente y los términos del intercambio para probar que la protección otorgada a la industria fue insuficiente. No obstante, hay que hacer notar que en todo el lapso 1930-43, los enemigos dogmáticos de la industrialización y los intransigentes hacendados sostenedores del libre cambio, dentro del gobierno y fuera de él, obstaculizaron las reformas introducidas por el equipo económico.<sup>37</sup>

37 En 1940 el ministro de Hacienda se vio obligado a afirmar que las medidas que promovían la industrialización no habrían de reducir las exportaciones, ya que estas se hallaban determinadas por las condiciones mundiales y existía capacidad excedente en las actividades de exportación. Véase Ministerio de Hacienda de la Nación, *El plan de reactivación económica ante el Honorable Senado*, Buenos Aires, noviembre de 1940. Este notable documento fue motivado por el estallido de la Segunda Guerra Mundial; se temía que aquel acontecimiento provocara una severa recesión en la Argentina, al reducir la demanda de exportaciones (a causa de las dificultades de embarque). El plan proponía medidas adicionales para estimular la industrialización y mantener el poder adquisitivo interno. No hay duda de que en este documento se advierte el estilo de Raúl Prebisch. El Congreso no adoptó ninguna actitud respecto de la mayor parte de las medidas de aquel plan, en parte porque el impacto de la guerra no tuvo consecuencias tan adversas para las exportaciones como se esperaba. Entre otros dispositivos, el plan sugería: 1) la creación de una zona de libre comercio con los demás países de América latina; 2) la expansión de los préstamos industriales a largo plazo; 3) medidas para estimular las exportaciones industriales, y 4) un programa de viviendas para las familias de bajos ingresos. Pocos países hay en el mundo donde la disputa entre la industria y la agricultura haya sido más violenta, más prolongada y estéril que en la Argentina. Por lo común, los contrincantes se ponían en seguida a investigar supuestas conspiraciones y complots maquiavélicos, sin fijarse en lo que de verdad acaecía en la Argentina. En defensa de la industrialización de la década de 1930 pueden observarse las siguientes tasas de crecimiento en porcentajes anuales de la producción de mercancías industriales claves:

	1928-29/ 1938-39	1938-39/ 1948-49	1948-49/ 1958-59
Cemento pórtland	15,0	1,5	5,9
Petróleo crudo	6,8	2,5	5,8
Electricidad (suministrada por empresas públicas)	6,7	5,4	6,1

Los datos básicos se obtuvieron de las fuentes mencionadas en los cuadros 11 y 28 del apéndice estadístico. La tasa de crecimiento de la electricidad anterior a 1940 se refiere a 1929-39. (Véase también ONU, *Energy Development in Latin America*, Nueva York, 1957, E/CN. 12/384/Rev. 1.)

## Respuestas tardías a la Gran Depresión (1943-55)

Las condiciones del mercado mundial de 1943 a 1955 eran más favorables a la Argentina que lo habían sido las de 1929 a 1943. Después de la guerra, la política oficial tenía una posibilidad que no se le había ofrecido durante la Gran Depresión: guiar el crecimiento económico sobre la base de la expansión de las exportaciones de los productos agropecuarios y manufacturados. Hasta cierto punto, aquella posibilidad implicaba un retorno al crecimiento generado por las exportaciones de antes de 1930, pero podría haberse diferenciado significativamente del crecimiento de la era anterior mediante un apoyo más intenso a la exportación de productos manufacturados, así como gracias a una mayor sustitución de importaciones, del mismo modo que el crecimiento australiano y canadiense de posguerra se diferenció de su expansión anterior al año 1930.

Cabría preguntarse retrospectivamente cómo se hubiera podido alcanzar una tasa de crecimiento del 5 % anual en el lapso 1943-55. Diversas políticas podrían haberlo conseguido, dadas las condiciones mundiales, aunque con diferentes grados de esfuerzo y de eficiencia. Se podrían distinguir dos estrategias principales: 1) incrementar las exportaciones, sustituyendo importaciones solo en la medida en que las exportaciones, tradicionales o nuevas, se encontraran con demandas mundiales inelásticas que impidieran alcanzar la tasa de crecimiento propuesta, o 2) dejar que las exportaciones permanecieran en los niveles existentes (o hasta reducirlos) y elevar al máximo la sustitución de importaciones. Aunque la segunda alternativa quizá fuera menos eficiente que la primera e implicara un mayor esfuerzo real y/o un menor nivel de consumo per cápita (o ambas cosas a la vez), es probable que ciertas políticas coherentes hubiesen podido lograr la tasa de crecimiento deseada sin provocar un estrangulamiento de divisas.

La planificación tendría que ser cuidadosa, sobre todo en cuanto a las formas en que se obtuvieran los bienes de capital y los medios por los cuales se pudiera mantener un mínimo de eficiencia en las nuevas industrias, dado el proteccionismo inherente a esta estrategia. Durante la guerra y los primeros años de posguerra, la Argentina acumuló importantes reservas de divisas, lo cual permitió cierta flexibilidad en la planificación.<sup>38</sup>

El camino escogido se aproximaba más a la estrategia 2 que a la 1, aunque resulta dudoso que las autoridades económicas de los primeros años de posguerra tuviesen plena conciencia de cuáles eran sus objetivos económicos y qué decisiones había que tomar para lograrlos. Al menos para algunos de los encargados de la política económica, la tasa de crecimiento no constituía un objetivo importante. Estaban preocupados por conseguir ocupación urbana y en suministrar determinados servicios sociales. Lo que a ellos les interesaba, pues, era una tercera estrategia, que estimulara el incremento de los bienes internos. Esta era difícilmente compatible con el logro de una tasa de crecimiento del 5 % unido al equilibrio en la balanza de pagos, en especial da-

38 A fines de 1946 las reservas netas de oro y divisas se estimaban en 1.687 millones de dólares. Véase BCRA, *Memoria anual, 1958*, pág. 3

da la política de hostilidad hacia el capital extranjero que se siguió hasta 1953. Ni que decir tiene que tanto la segunda como la tercera estrategias conducen a una economía cerrada.

Estas opciones se hicieron bajo un régimen dominado por la carismática personalidad del general Juan Domingo Perón, quien ganó prestigio como uno de los líderes del golpe de junio de 1943. ¿Por qué durante su gobierno la Argentina desdeñó el comercio exterior y el capital extranjero? ¿Acaso la experiencia de los años anteriores a 1930 no había puesto en evidencia las ventajas de una libertad relativa del comercio y de la movilidad de los factores?

En las últimas páginas del ensayo 1 decíamos que la gran expansión de 1860-1930 había provocado fricciones sociales, pero que estas habían permanecido en gran parte debajo de la superficie. Hasta 1929 el sistema en general había funcionado bien, y la prosperidad suavizaba las tensiones. Pero la depresión desacreditó el sistema liberal e hizo salir a la superficie las fricciones latentes. La forma en que la Argentina había sido tratada por sus socios comerciales, en especial el Reino Unido, exacerbó los sentimientos nacionalistas y redujo la influencia de los argentinos que propugnaban el estímulo al comercio exterior y a la inversión extranjera. El clima de corrupción y represión imperante en la vida política de la década de 1930 se proyectó, en la mente popular, a las negociaciones entre el gobierno y los inversores y comerciantes extranjeros; los grandes escándalos en que se veían implicados no pocos inversores extranjeros corroboraban aquel sentimiento.

Los regímenes conservadores de la década de 1930, no obstante sus coqueteos con el reformismo fascista, detuvieron el modesto impulso hacia la reforma política y social iniciado por los radicales. Sus desciertos contribuyeron a la creación de posibilidades revolucionarias al no vigorizar la estructura económica relativamente sana con ordenamientos sociales y políticos que otorgaran mayor participación en la actividad política y en los beneficios sociales a las masas rurales y urbanas.

La expansión de la manufactura, unida al gran estancamiento rural, estimuló la migración interna hacia los centros urbanos, sobre todo hacia el Gran Buenos Aires.<sup>39</sup> La fuerza de trabajo urbana, cada vez más numerosa, aparentaba ser una masa pasiva, acéfala y desorganiza-

39 Según el censo de 1947, el Gran Buenos Aires poseía una población de 4,72 millones de personas, o sea el 29,7 % de la población total del país. En 1914 dicho conglomerado urbano tenía 2,03 millones de habitantes, o sea el 25,8 % de la población total. El Gran Buenos Aires se entiende aquí como en el censo de 1960, es decir, la Capital Federal más 18 departamentos de la provincia de Buenos Aires. El censo de 1947 reveló que en aquella fecha el 62,5 % de la población vivía en centros urbanos de 2.000 habitantes por lo menos. Se estimó que de 1943 a 1947 el 20 % de la población rural de 1943 se había desplazado hacia zonas urbanas. Véase ONU, *Report on the World Social Situation*, Nueva York, 1957, pág. 175, que cita a Gino Germani. Aunque aquella migración mantuvo vivo el antiguo resentimiento regional contra Buenos Aires (explotado con habilidad por el régimen peronista), hay que hacer notar que varias regiones del interior no pampeano se beneficiaron con la expansión posterior a 1930 de las actividades rurales de sustitución de importaciones.

da; se recordará que los miembros de los sindicatos sumaban 473.000 en 1940, cuando la fuerza laboral urbana era de 3,5 millones. Los partidos tradicionales, incluyendo radicales y socialistas, mostraron extraña lentitud para suministrar dirección a aquel grupo. En 1943 la mayoría de los trabajadores urbanos eran hijos de inmigrantes o provenían de comunidades rurales y de pequeñas comunidades urbanas del interior donde residían los más antiguos pobladores argentinos. La dirección del Partido Socialista, por otra parte, provenía de inmigrantes, o estaba demasiado identificada con ideologías foráneas, que a menudo discrepaban con los sentimientos nacionalistas del pueblo. Por último, la participación de los salarios en el ingreso nacional disminuyó entre 1935-36 y 1940-42 (en condiciones moderadas de inflación), al paso que el sistema de previsión social permanecía en el más completo abandono.

En tales circunstancias, y aprovechando las nuevas presiones suscitadas por la guerra, un líder inteligente, el general Perón, pudo obtener un apoyo multitudinario para promover un programa de mejores salarios y de reformas sociales inspirado en un nacionalismo extremo. Las masas urbanas se sintieron complacidas al ver que se favorecía el consumo nacional a expensas de las exportaciones, a la vez que los empresarios urbanos expresaban su complacencia por la intensificación de las restricciones a la importación. Parecía que los únicos perjudicados habrían de ser los extranjeros, que se les iban a tener que arreglar sin el trigo y la carne vacuna de los argentinos y que no podrían vender manufacturas a la Argentina, y en parte también los oligarcas que hasta entonces habían obtenido tan grandes beneficios del comercio de exportación e importación y de su asociación con los inversores extranjeros. Los precios extranjeros y las favorables condiciones de la demanda, que se prolongaron hasta 1949, sumados a las divisas acumuladas durante la guerra, ocultaron por un tiempo los efectos de aquella política sobre la balanza de pagos. Dichas condiciones permitieron también el lanzamiento de costosos programas que favorecían a las masas urbanas, y la compra de diversos e importantes activos de propiedad extranjera, como los ferrocarriles, con lo cual se complacía a los nacionalistas sin que el derecho de propiedad sufriera grandes alteraciones.

Las políticas adversas al comercio con el exterior y a la inversión extranjera se originaron, no solo en las fricciones de los períodos anteriores y las frustraciones y humillaciones de la década de 1930, sino también en las perspectivas del comercio mundial en 1945.<sup>40</sup> En 1945 los responsables de la toma de decisiones no podían estar en modo alguno seguros del futuro del comercio internacional. Los quince años anteriores habían sido desastrosos y muchos pronosticaban una grave

40 En la época en que la Argentina protestaba contra las preferencias orientadas hacia el Commonwealth durante la Gran Depresión, un ex subsecretario británico de Asuntos Exteriores, con muy poco tacto, sugirió que la Argentina se uniera al Commonwealth británico a fin de evitar las barreras comerciales discriminatorias. Sin duda ese individuo consideraba que su idea era muy generosa, pero para el orgullo de los argentinos, independientes desde 1816, tal sugerencia añadía el insulto a la injuria. Véase V. Salera, *Exchange Control and the Argentine Market*, op. cit., págs. 78-79.

depresión de posguerra o un nuevo conflicto bélico, esta vez entre Estados Unidos y la URSS. (Cuando se iniciaron las hostilidades en Corea, algunos pensaron que aquel temor se convertía en realidad.) Los tradicionales mercados de las exportaciones argentinas en Europa occidental estaban sometidos al poder del Ejército Rojo y tenían que hacer frente a ingentes tareas de reconstrucción, que impedían el pronto retorno al libre comercio y a la convertibilidad. La inconvertibilidad causó pérdidas reales a la Argentina, no solo en la década de 1930, sino también durante la guerra, cuando se acumulaban los saldos en libras esterlinas mientras los incrementos en los niveles de precios británico y mundial reducían su valor. Como lo hizo notar Virgil Salera, durante la Primera Guerra Mundial la Argentina otorgó préstamos a los aliados, pero en la Segunda, Gran Bretaña obtuvo mejores resultados, bloqueando unilateralmente los saldos en libras esterlinas de la Argentina.

La decisión de desdeñar el comercio exterior y de rehuir a los inversores extranjeros tenía, por tanto, hondas raíces históricas, y se la puede considerar una respuesta tardía a la Gran Depresión.

A pesar de las relativamente favorables condiciones externas suministradas por una economía mundial que en definitiva no enfrentó una gran depresión de posguerra ni una tercera conflagración mundial, la tasa de crecimiento anual media del PIB entre 1941-43 y 1953-55 fue de alrededor del 3 %. Los sectores productores de mercancías crecieron bastante menos que los servicios (cf. el cuadro 2-9). Aunque los servicios del gobierno (o con mayor exactitud, la ocupación gubernamental) se expandieron a un ritmo aproximado del 6 % anual, el sector agropecuario creció a una tasa estimada, según diversas fuentes, en el 1,1 y el 0,2 % anual. La ampliación de los servicios del gobierno, así como de los de transporte o financieros, fue también superior a la mayor estimación de la tasa de crecimiento del sector manufacturero (véase el cuadro 2-3). La razón entre la tasa de crecimiento de la manufactura y la del sector económico en su totalidad fue menor durante el período que estudiamos entre 1927-29 y 1941-43 (cualquiera de las dos fuentes que se utilice).

La mayor parte de la expansión que se produjo entre 1941-43 y 1953-55 tuvo lugar en un intervalo de 3 años, de 1945 a 1948, cuando el PIB aumentó en un 29 % (CONADE), o en un 25 % (BCRA). De 1948 a 1955 la producción global aumentó apenas en un 16 % (CONADE) o en un 12 % adicional (BCRA). Entre 1948 y 1955 la población creció en un 16 %; el pico alcanzado en el producto per cápita en 1948 no fue superado ya en toda la época de Perón. Una vez desaparecidas las favorables condiciones externas que habían prevalecido de 1945 a 1948, se esfumaron las reservas acumuladas hasta 1946, y a pesar del breve auge provocado por la guerra de Corea, la economía no consiguió sostener una tasa de crecimiento superior a la de la población.<sup>41</sup>

41 Conviene formular una advertencia acerca de los datos correspondientes a 1946-50: Estudios recientes de los datos de 1950-61 han corregido todos o casi todos los sesgos descendentes de los antiguos índices industriales de aquellos años; no está claro si se ha hecho lo mismo respecto de 1946-50, aun

El retraso del crecimiento argentino respecto de otros países de colonización reciente se agravó durante la guerra, reapareciendo y manteniéndose después de 1948, según lo indican los siguientes índices de producción bruta (o gasto bruto) per cápita:

	Argentina	Australia	Canadá
1928-29	100	100	100
1938-39	96	111	90
1945-46	102	132	139
1959-60	117	184	159

Aunque Australia, que se benefició con las preferencias del Commonwealth y con un mercado de lanas bastante próspero, superó en la década de 1930 a la Argentina, esta se desenvolvió en cambio mejor que Canadá (y que Estados Unidos). Más aún, de 1913 a 1939, y también de 1900 a 1939, el crecimiento de la producción per cápita había excedido algo al de Australia. Pero durante la guerra, la Argentina comenzó a retrasarse en forma constante con la única excepción del breve auge de 1946-48.<sup>42</sup>

que lo probable es que cualquier subestimación que quede sea pequeña. Véase, no obstante, H. H. Schwartz, «The Argentine Experience with Industrial Credit and Protection Incentives, 1943-1958», tesis de doctorado, New Haven, Yale University, 1967.

42 Para la Argentina y Australia, las tasas medias anuales de crecimiento anteriores a 1940, expresadas en porcentajes, son las siguientes:

	1913-14 a 1938-39	1900-01 a 1938-39
<i>PIB real a costo de factores</i>		
Argentina	2,9	3,9
Australia	1,4	2,4
<i>Población</i>		
Argentina	2,3	2,9
Australia	1,5	1,6

Los índices de población y de producción bruta (o gasto bruto) para 1928-60 son los siguientes:

	1928-29	1938-39	1945-46	1959-60
<i>Población</i>				
Argentina	100	120	135	178
Australia	100	110	118	162
Canadá	100	113	123	178
<i>Producción bruta (o gasto bruto)</i>				
Argentina	100	115	138	208
Australia	100	122	156	298
Canadá	100	102	170	282

La producción per cápita argentina, que en 1928-29 era de alrededor del 70 % de la de Australia y del 55 % de la de Canadá, en 1959-60 se había reducido a casi la mitad de la primera y los dos quintos de la segunda. Los datos relativos a los mencionados países se obtuvieron de R. Kelly, *op. cit.*, pág. 52; A. Ferrer y E. L. Wheelwright, «Industrialization in Argentina and Australia: A Comparative Study», pág. 18 (mimeogr.); M. C. Urquhart, ed., *Historical*

Según se observa en los cuadros 2-14 y 2-15, el efecto de la política oficial fue variar aún más los términos internos del intercambio perjudicando al sector rural y discriminando en beneficio de los bienes no comercializables. Aquellas políticas se ejecutaban con gran variedad de instrumentos: tipos de cambios sobrevaluados y múltiples, controles del gobierno sobre la comercialización de los productos rurales, protección absoluta para muchos (aunque no todos) los productos manufacturados, etc. Tal discriminación adversa a la expansión del sector rural fue peor que la que iba implícita en los precios relativos; al sector agropecuario le fue muy difícil obtener, tanto en el país como en el extranjero, ciertos insumos (p. ej., fertilizantes, tractores, etc.) que podrían haber compensado tal vez la disminución de precios, por el aumento de la productividad. Dicha falta de insumos modernos, no reflejada del todo en los precios, fue acompañada también de un insuficiente apoyo oficial tanto a la investigación agrícola como a los servicios de extensión, así como de una notable escasez de mano de obra en el campo.

Según se observa en el cuadro 2-8, las exportaciones cayeron bruscamente en el lapso 1945-54: en 1950-54 eran un 37 % inferiores a los niveles alcanzados en los años de depresión de 1930-39. Difícilmente se podría culpar de aquella reducción a la demanda extranjera; la participación argentina en el comercio mundial con sus mercancías de exportación tradicionales declinó en forma alarmante: en 1952 hubo que importar trigo.<sup>43</sup> La principal explicación del desenvolvimiento de las exportaciones es que la producción del sector rural aumentó de 1935-39 a 1950-54 en solo un 14 % (y la producción de los bienes exportables tradicionales *declinó* en un 10 %), al paso que la absorción interna de los bienes rurales había aumentado en más del 40 %.<sup>44</sup> Se puede atribuir a las malas condiciones meteorológicas parte del estancamiento de la producción rural, sobre todo en el período 1950-54, pero hay que reconocer que la política del gobierno con relación a los bienes exportables rurales (de la cual la política de precios era únicamente uno de los aspectos) fue la principal responsable. La vulnerabi-

*Statistics of Canada*, Toronto: Macmillan Company of Canada, 1965, págs. 14, 132 (los datos canadienses se refieren al gasto bruto real) y N. G. Butlin, *Australian Domestic Product, Investment and Foreign Borrowing*, Cambridge: Cambridge University Press, 1962, págs. 33-34.

43 Los siguientes porcentajes indican la participación argentina en las exportaciones mundiales de productos seleccionados:

	1934-38	1945-49	1950-54
Maíz	64	43	21
Trigo y harina	19	9	9
Lino y aceite de lino	68	31	44
Lana	12	14	10
Carne de todo tipo	40	35	19

Los datos se obtuvieron de CEPAL, *El desarrollo económico de la Argentina*, vol 2, pág. 48. La totalidad de exportaciones argentinas, que en 1928 constituían el 3,1 % del total de las exportaciones mundiales, en 1965 solo se elevaban al 0,8 % de dicho total. Véase Techint, *Boletín informativo*, nº 155, noviembre de 1966, pág. 6.

44 Véase el ensayo 3. Entre 1935-39 y 1950-54 la población se expandió en un 32 %.



lidad a las coyunturas adversas se vio muy incrementada por las políticas oficiales. Las exportaciones de bienes manufacturados, que se habían expandido durante la guerra y en los primeros años de posguerra, cayeron a niveles insignificantes después de 1946. La Argentina desdiseñó la expansión del comercio mundial, en tanto que Canadá y Australia se beneficiaron con ella.

Si bien las autoridades quizá no previeron la brusca caída de las exportaciones, parte de su estrategia general consistía en no preocuparse mucho por ellas. Su principal preocupación se centraba en algunos aspectos de la industrialización con miras a la sustitución de importaciones, y en el suministro de sanidad, educación, recreación y otros servicios masivos. Además de complacer los sentimientos nacionalistas y reformistas, aquella política tuvo la ventaja de procurar ocupación y seguridad para la clase trabajadora urbana, pilar político del régimen. La industria liviana, la construcción, la administración pública y los ferrocarriles se trataron más como fuentes de trabajo que como actividades productoras de bienes y servicios. Tal política aceleró además la migración de las zonas rurales hacia las zonas urbanas que venía produciéndose desde la década de 1930, aunque resulta dudoso que el valor social del producto marginal del trabajo (por ejemplo, en los ferrocarriles nacionalizados) fuera superior al que se hubiese podido lograr de las actividades rurales que producían bienes exportables.<sup>45</sup>

La política de sustitución de importaciones respecto de algunos productos industriales no constituía un plan elaborado y sistemático. En realidad, era fruto de sucesivas improvisaciones, por reacción ante las presiones económicas y políticas de corto plazo. Hacia el final de la guerra y durante los primeros años de posguerra, la principal preocupación se centraba en la defensa de las industrias que habían surgido y se habían expandido durante el conflicto, sin tomar en cuenta su eficiencia o inutilidad. Semejante actitud tenía graves consecuencias: como la protección otorgada a las actividades existentes incluía no solo la anulación de la competencia extranjera (sobre todo mediante el control de los tipos de cambio y las importaciones, más que por la aplicación de aranceles), sino también la importación de sus insumos a un tipo de cambio cada vez más sobrevaluado, algunas ramas de la industria (las posibles productoras de insumos importados) con frecuencia quedaban postergadas, no ya solo respecto de las actividades favorecidas, sino también en relación con una situación de librecambio y de tipos de cambio de equilibrio. La extracción de petróleo consti-

<sup>45</sup> Aquellas políticas hubiesen sido menos perjudiciales en un país subdesarrollado, con mano de obra rural excedente y una curva de oferta de mano de obra hacia los centros urbanos perfectamente elástica (en un tramo). Pero el sector rural argentino (sobre todo en la zona pampeana) estaba plenamente comercializado, en el sentido de Ranis y Fei, desde fines del siglo XIX. En aquellas circunstancias, la disminución de la mano de obra en el sector rural determinó, *ceteris paribus*, que también se redujera la producción rural. Véase G. Ranis y J. C. Fei, «A Theory of Economic Development», *American Economic Review*, setiembre de 1961. También cabe conjeturar que los costos reales per cápita de los servicios sociales fijos se elevaron como resultado de las migraciones del campo a la ciudad.

tuye un ejemplo de actividad postergada por dicho sistema proteccionista. Ciertos tipos de maquinaria y equipos también fueron relegados.<sup>46</sup> Desde el punto de vista de la eficiencia, cabe defender la política de estímulo a las industrias livianas a expensas de las industrias más capital-intensivas, pero ello implicaría que: 1) las exportaciones se expandieran de modo que financiaran la importación de bienes producidos por las industrias pesadas rezagadas, o 2) que las divisas ahorradas gracias al incremento de las industrias livianas bastasen para financiar las importaciones requeridas. Por supuesto, una combinación de 1) y 2) sería suficiente. Durante la euforia de 1945-48 se pensó poco en estos temas, y cuando en 1949 disminuyeron las exportaciones, el país se encontró frente a un estrangulamiento de divisas, pues la sustitución de importaciones no había dejado suficiente cantidad de ellas para financiar las importaciones requeridas por una tasa de crecimiento del 5 %. Se dio, pues, prioridad a la importación de materias primas y de bienes intermedios necesarios para mantener en funcionamiento la capacidad instalada.<sup>47</sup> La maquinaria y equipos indispensables para ampliar dicha capacidad no podían importarse ni producirse en el país (al menos en el corto plazo). Se produjo una súbita reducción en la tasa de formación de capital real en maquinaria y equipos nuevos.<sup>48</sup>

El impacto del estrangulamiento de divisas en la formación de capital distinto de la construcción empeoró la capacidad de transformación de la economía, lo cual a su vez exacerbó el estrangulamiento. La expansión de las actividades de sustitución de importaciones, y hasta de las actividades de exportación, requerían inversiones en maquinaria y equipos nuevos con elevados componentes de importación. La hostili-

<sup>46</sup> Como primera aproximación, los grados de sustitución de importaciones alcanzados en las distintas ramas de la industria pueden medirse por la razón entre las importaciones y el valor total del consumo aparente (importaciones más el valor de la producción interna) de varios productos industriales. En el rubro de los tejidos y las confecciones, la razón aludida disminuyó de 0,31 en 1935-39 a 0,10 en 1945-49; para los productos de madera, del 0,30 en 1935-39 a 0,17 en 1945-49. En cambio, la razón para los vehículos y la maquinaria disminuyó solo de 0,48 en 1935-39, a 0,40 en 1945; en los derivados del petróleo se manifestó un incremento en la proporción importada de 0,16 en 1935-39 a 0,20 en 1945-49. En el ensayo 4 se analiza con mayor detenimiento las medidas sobre sustitución de importaciones. Los servicios suministrados por argentinos también remplazaron a los suministrados antes por extranjeros; el régimen peronista estimuló la marina mercante (movido a ello por la escasez de buques en el curso de la Segunda Guerra Mundial) y los seguros locales. Las remesas de beneficios e intereses casi se eliminaron también mediante la nacionalización de los activos extranjeros y la deuda externa.

<sup>47</sup> La proporción de bienes de capital en las importaciones totales de mercaderías disminuyó a medida que se redujo el nivel real de ellas; la importación de bienes de capital constituyó el 37 % del total en 1947-48 y solo el 30 % en 1949-51. En 1952-55 la proporción se había reducido al 27 %. Aquellas importaciones comprendían repuestos para equipos y maquinaria ya en funcionamiento.

<sup>48</sup> Las compras de maquinaria y equipos nuevos, importados o producidos en el país, como porcentaje del PNB (ambos expresados en precios constantes de 1935-38), disminuyeron del 6,0 % en 1946-48 al 3,3 % en 1949-51 y al 3,6 % en 1952-55. En 1935-38 aquel porcentaje había sido del 4,9 %. Véase el ensayo 6.



dad hacia el capital extranjero, que podría haber suministrado la solución a esta dificultad, agravó la crisis de 1948-53.

Las políticas proteccionista y crediticia provocaron una constelación de costos y precios que incrementaron la rentabilidad de la inversión en algunas ramas de la manufactura mientras la reducían no solo en el sector rural productor de bienes exportables, sino también en diversas ramas industriales posibles competidoras de las importaciones. Aunque los precios reflejaban, como promedio, los costos sociales de oportunidad, sus variaciones errátiles, determinadas por los cambios políticos y las condiciones inflacionarias, aumentaban la incertidumbre, privando a tales indicios de casi toda su utilidad.<sup>49</sup> Se creó una situación en la cual ni la planificación coherente ni el mecanismo de precios se empleaban para la asignación razonable de los recursos. Se permitió que ciertos desequilibrios menores se transformaran en graves desequilibrios estructurales por falta de un mecanismo de ajuste adecuado. Quizá convenga distinguir entre los diferentes tipos de ineficiencias económicas que mostraron las políticas oficiales. Una forma principal, que podríamos denominar ineficiencias «macroeconómicas», comprende: 1) las que se siguen de un cierre innecesario de la economía (desaliento de las exportaciones) y 2) una vez cerrada la economía, las que surgen de no conseguirse una expansión equilibrada de la industria que origine una estructura productiva capaz de satisfacer las demandas provocadas por una tasa de crecimiento del 5 %. Pero, aun suponiendo inevitables esas ineficiencias «macroeconómicas», las medidas adoptadas por el gobierno para promover sus objetivos (prohibición de importar determinados bienes, racionamiento del crédito con tasas de interés negativas o muy bajas, etc.), con la reducción de las presiones competitivas y la creación de condiciones cuasimonopólicas en el mercado interno, determinaron nuevas ineficiencias «microeconómicas», pues las industrias favorecidas no se sintieron constreñidas a mejorar su rendimiento y a minimizar los costos.<sup>50</sup> Las ineficiencias «microeconómicas» surgieron también en

49 El cuadro 32 del apéndice estadístico ofrece una medida de la variabilidad de los precios mayoristas reales durante 1945-55. Los valores elevados que se observan en la última columna se debieron, en alguna medida, a los movimientos de los precios mundiales (como los de la lana y el caucho). Pero en la mayor parte de los casos la alta variabilidad fue resultado de políticas caprichosas, entre ellas los controles de precios selectivos e inestables que se aplicaron en medio de una situación inflacionaria.

50 La forma como el gobierno se embarcó en una corriente de compras, en el período 1945-48 —no solo de activos extranjeros radicados en la Argentina, sino también de importaciones, utilizando para ello las divisas acumuladas durante la guerra— tuvo como consecuencia un uso del todo ineficiente de los recursos. En los primeros años de posguerra, en Estados Unidos y Europa occidental persistió la grave escasez de muchos bienes industriales; se dice que los funcionarios argentinos, actuando como agentes de compras, adquirieron aquellos bienes que escaseaban sin prestar mucha atención a los precios y hasta empleando medios extralegales para persuadir a las autoridades extranjeras a que otorgaran los permisos de exportación necesarios. Tal afán de comprar quizá tuvo su origen en el temor a que estallara una nueva guerra mundial; todavía fresco el recuerdo del bloqueo de las reservas de divisas de 1940 a 1945 (y el de los excedentes de cereales que no se habían podido exportar), el principal interés se centraba en el gasto de las divisas lo antes posible, no fueran a repetirse una vez más las dificultades de embarque. El aumento de las reservas

Cuadro 2-18. Variación de las existencias de capital de la Argentina, 1929-55 (porcentajes).

	Variación de las existencias de capital			Distribución de la variación total de las existencias de capital		
	1929-39	1939-45	1945-55	1929-39	1945-55	1939-55
<b>I. Datos de la CEPAL</b>						
Total	11	2	31	100	100	100
<i>Distribución sectorial</i>						
Sector rural	2	-4	5	3	3	1
Industria	18	0	60	19	24	23
Servicios públicos, comunicaciones	39	4	22	9	2	3
Ferrocarriles	-22	-25	-16	-20	-3	-8
Otros medios de transporte	142	-8	19	45	4	2
Vivienda	6	7	28	17	31	36
Servicios del gobierno general	30	25	61	30	32	39
Otros servicios	-5	-7	50	-2	6	5
<i>Distribución por tipo de bienes de capital</i>						
Maquinaria y equipos	14	-12	42	33	30	19
Construcción y mejoras	11	7	31	69	68	78
Existencias de ganado	-4	10	10	-2	2	3
<b>II. Datos del CONADE</b>						
Total	— <sup>a</sup>	0	45	—	100	100
Maquinaria y equipos	—	-29	81	—	38	19
Construcción y mejoras	—	11	39	—	56	70
Existencias de ganado	—	17	19	—	6	11

<sup>a</sup> El guión indica que no se dispone de datos.

Fuentes y método: CEPAL, págs. 91-107. Los datos de la CEPAL se expresan en precios de 1950; los del CONADE, obtenidos de estimaciones preliminares inéditas de ese organismo, en precios de 1960.

casi todos los sectores como resultado de deficiencias en los servicios públicos y de los cambios introducidos en la legislación laboral y en los reglamentos de trabajo.<sup>51</sup>

Las políticas que se siguieron de 1943 a 1955 fueron, en muchos sentidos, más drásticas que las de los años 1930-43. Continuaban observándose tendencias en la asignación de recursos que, si bien justificables durante la depresión, estaban fuera de lugar dada la más propicia

de divisas y la disminución de las existencias netas de capital en muchos sectores de la economía durante la guerra pueden considerarse cambios impuestos por esta en la tenencia de riqueza de la Argentina. Cabía esperar que después se mantuviera una mayor cantidad de capital real y menos reservas de divisas. Pero aquel retorno al equilibrio se manejó de forma un tanto improvisada.

51 Estas ineficiencias microeconómicas se hallaban tan extendidas al producirse el derrocamiento de Perón en 1955, que Raúl Prebisch estimó que la productividad media de la mano de obra industrial podría incrementarse en un 10 % durante 1956 con solo introducir ciertos cambios en los reglamentos de trabajo. Véase sus artículos «Sound Money or Uncontrolled Inflation» y «Final Report and Economic Recovery Programme», *Review of the River Plate*, 11 de noviembre de 1955 y 20 de enero de 1956

situación mundial de 1943-55. En el cuadro 2-18 se comparan las tendencias de la formación de capital antes y después de la guerra, según dos fuentes diferentes. El incremento de las existencias de capital en 1945-55 fue superior al de 1929-39; la formación de capital en la posguerra se vio alentada por las reservas acumuladas y los favorables términos del intercambio de 1946-48. Sin embargo, en ambos lapsos la participación de la inversión neta en la forma de construcciones y mejoras fue similar y bastante elevada (en 1945-55, del 68 % según CEPAL, y del 56 % según CONADE). En ambos, las existencias de capital del sector agropecuario se mantuvieron casi constantes; en los ferrocarriles disminuyeron.

Según la CEPAL, a los servicios de vivienda, gobierno y otros correspondió un enorme porcentaje de la formación de capital en el período 1945-55 —cerca del 70 %—. Algunos argüirán tal vez que esa canalización de los recursos hacia los bienes internos no fue causa sino efecto de los problemas cambiarios: frente a mercados extranjeros desfavorables, el único camino disponible para el gobierno era asignar recursos a las industrias de sustitución de importaciones o a los bienes internos. Pero las primeras son intensivas en importaciones en sus primeras etapas, de manera que para evitar nuevas dificultades cambiarias y, además, crear ocupación, hay que promover los bienes internos. Esta argumentación es válida para explicar el más rápido crecimiento de determinados servicios durante la década de 1930, pero difícilmente pueda esgrimírsela en relación con los años 1945-55. Fue en la época en que los mercados extranjeros eran más propicios cuando se dio precisamente el mayor impulso a los bienes internos. Entre 1945 y 1949 el valor agregado de la construcción aumentó en total un 61 % (BCRA), al paso que el del sector rural permanecía casi constante. Mientras en el campo se producía una gran escasez de mano de obra, al extremo de que se dejaron de cosechar algunos cereales, los trabajadores afluían a los centros urbanos, en parte para trabajar en la industria de sustitución de importaciones, pero sobre todo para participar en las actividades de bienes internos, como la edificación urbana.<sup>52</sup> En el cuadro 2-19 puede observarse la asignación

52 Según Alexander Ganz, la inversión bruta real del gobierno nacional en 1945-55 se distribuyó de la siguiente manera (en porcentajes del total):

	1945-46	1947-51	1952-55
Defensa nacional	51	24	10
Viviendas, sanidad y otras inversiones en serie	15	18	13
Transporte	26	27	29
Energía y comunicaciones	3	17	24
Agricultura	1	1	2
Industria	1	2	6
Otras	3	11	16

Extractado de A. Ganz, «Problems and Uses of National Wealth Estimates in Latin America», en R. Goldsmith y C. Saunders, eds., *Income and Wealth Series VIII*, International Association for Research and Wealth, Londres: Bowes and Bowes, 1959, págs. 217-73. Además de los sindicatos, el régimen de Perón se apoyaba mucho en las Fuerzas Armadas; así se explica la elevada proporción de la inversión asignada a la defensa nacional.

de los incrementos de la población activa; de las dos fuentes utilizadas, los datos del CONADE son más confiables —ya que se fundan tanto en el censo de 1960 como en el de 1947—, pero esta última fuente no suministra datos anteriores a 1947. No obstante, cualquiera de ellas indica que a los sectores productores de mercancías (agropecuario, manufacturero, petrolero y minero) correspondió menos del 25 % del incremento de la población activa. Las dos fuentes muestran asimismo que los servicios del gobierno y otros servicios privados *por sí solos* absorbieron más mano de obra que la industria manufacturera, el petróleo y la minería juntos.

Cuadro 2-19. *Distribución de las variaciones en la población económicamente activa, 1940-55 (porcentajes del total).*

	CEPAL, 1940-44/1955	CONADE, 1947/1955
<i>Total</i>	<i>100</i>	<i>100</i>
Sector rural	4	— 15
Petróleo y minería	0	1
Industrias manufactureras	19	29
Construcción	10	15
Servicios públicos	1	2
Transporte	10	11
Comunicaciones	2	2
Comercio, finanzas y servicios de vivienda	19	17
Servicios del gobierno general	21	17
Otros servicios	13	21

Fuentes y método: Igual que en el cuadro 2-6.

Sin embargo, puede ser verdad que, de 1949 en adelante, la escasez tanto de divisas como de maquinaria y equipos indujera a realizar gastos en el sector de la construcción a fin de mantener la ocupación urbana sin ejercer mucha presión sobre las importaciones. La política de asignar más recursos a los bienes exportables, rurales o manufacturados, no se aplicó hasta 1943, e incluso en esa oportunidad se actuó sin gran decisión.

Resulta interesante comparar las inversiones generadoras de empleos de 1929-39 con las de 1943-55. En el primero de dichos períodos se concentraban principalmente en la construcción de caminos, que compensó con creces el deterioro de los ferrocarriles; en el segundo período dichas inversiones tomaron un mayor carácter social con la construcción de viviendas económicas, hospitales y centros de esparcimiento. También parece que la defensa nacional se atendió con mayor generosidad en el período de 1943-55 que en el anterior.

Los cuadros 2-18 y 2-19 indican que la principal asignación macroeconómica desacertada de recursos durante 1945-55 fue la que se dio entre bienes internos (servicios) y bienes exportables (sobre todo del sector rural). Sin embargo, un examen más detallado de la pauta de asignación dentro de la industria mostrará también que se destinaron demasiados recursos a bienes cuasiinternos, como los productos textiles y las confecciones, y muy pocos a las actividades situadas en los

confines de la sustitución de importaciones, por ejemplo, extracción y refinación del petróleo, acero, productos químicos, maquinaria y equipos.

La atención prestada al capital social fijo estrechamente vinculado con la producción de mercancías fue diferente en 1929-39 y en 1945-55. La afirmación es aplicable no solo al transporte no ferroviario, sino también a la electricidad y las comunicaciones. Resulta sorprendente que las existencias de capital en estos últimos rubros aumentasen en un mayor porcentaje durante los años de depresión 1929-39 que en el período 1945-55, cuando se hallaba en el poder un gobierno que se vanagloriaba de estimular la industrialización.<sup>53</sup>

Otras comprobaciones corroboran la interpretación de que las políticas de 1943-55 eran respuestas tardías y extemporáneas al impacto de la Gran Depresión. Las actividades industriales y rurales que recibieron mayor atención del gobierno, por lo menos hasta 1953, fueron sobre todo las que se habían desarrollado rápidamente en el lapso de 1930 a 1943 y que cabía suponer que estaban acercándose a la madurez. En aquella etapa de su desarrollo, las industrias livianas de sustitución de importaciones, así como también los cultivos regionales que sustituían importaciones, necesitaban un clima cada vez más competitivo a fin de asegurar su eficiencia e inducirlos a que se procurasen mercados de exportación. En vez de ello, estuvieron rodeados de políticas sumamente proteccionistas, difíciles de justificar aun en la década de 1930. A pesar de tener acceso a algunos insumos importados baratos a tipos de cambio sobrevaluados, no pudieron procurarse grandes mercados de exportación. La nacionalización de los activos de propiedad extranjera y la repatriación de la deuda externa demuestran también la continuidad de las políticas económicas anteriores y posteriores a 1943, si bien las segundas a manera de toscas caricaturas de las primeras. Desde principios de la guerra, la Argentina había venido acumulando saldos de libras esterlinas bloqueados, que percibían un pequeño interés, al par que el nivel mundial de precios iba aumentando. Al mismo tiempo, el país continuaba pagando intereses por su deuda externa y dividendos a los propietarios extranjeros de los activos. A fin de mejorar aquella situación, la Argentina comenzó a amortizar la deuda con el Reino Unido, utilizando para ello los saldos bloqueados. Se empezaron a estudiar ofertas para la compra de ferrocarriles y otros activos en poder de los ingleses, empleando también las libras esterlinas bloqueadas. Como es bien sabido, las autoridades que asumieron el poder después de 1943 adquirieron no solo todos los ferrocarriles, sino también otros activos extranjeros, a la vez que se completaba la repatriación de la deuda externa. Una vez más vemos al régimen de Perón aplicar políticas que tenían bajos costos de oportunidad en los primeros años de la depresión y de la guerra, pero que habían llegado a ser menos deseables en el terreno económico como resultado de los cambios de posguerra introducidos en

53 También es digno de atención el hecho de que en 1929-43 la compañía petrolera de propiedad estatal, Yacimientos Petrolíferos Fiscales, haya incrementado su producción a una tasa anual del 8,2 % y, en cambio, en 1943-55 (el período de gobierno nacionalista) lo hizo a una tasa de apenas el 3,7 % anual.

las condiciones externas. Por desgracia para la Argentina, su gobierno se volvió hacia el nacionalismo extremo cuando más alto era el precio que había que pagar por él.<sup>54</sup>

Cabe advertir una importante diferencia entre las políticas de industrialización de 1930-43 y las de 1943-55. Durante el primer lapso, se siguieron políticas que en general mejoraron la situación económica de la industria, sin intervenir mucho en los mercados individuales. En el segundo período, el gobierno siguió políticas más discriminatorias dentro del sector industrial, que incluían controles de precios y créditos selectivos, así como reglamentaciones cambiarias y proteccionistas.

Otro rasgo importante del período 1943-55 fue el surgimiento de una considerable inflación de precios. En términos *relativos*, la Argentina comenzó a adoptar políticas inflacionarias en 1933. Entre 1929 y 1939, al paso que los precios mayoristas de Estados Unidos disminuían en un 19 %, el índice correspondiente a la Argentina se elevó en un 12 %. Las principales razones de esa diferencia fueron la devaluación del peso y algunas otras medidas adoptadas para sortear la escasez de divisas provocada por la depresión. El mismo problema fundamental —la escasez de divisas— habría de acompañar a la inflación en años posteriores, sobre todo de 1949 en adelante.

Como en casi todo el mundo, la inflación se aceleró durante 1939-48. El índice de precios mayoristas se elevó a una tasa anual del 11,4 %, cifra no muy superior al correspondiente 8,5 % de Estados Unidos. Así, pues, cabría afirmar que la mayor parte de los incrementos de precios en la Argentina hasta 1948 fueron resultado de las tendencias mundiales de los precios, comunicadas por medio del mecanismo de intercambio.<sup>55</sup> No obstante, de 1946 a 1948 las políticas expansionistas, fiscales, monetarias y salariales intensificaron las presiones inflacionarias, que habrían llegado a ser muy graves si la Argentina no se

54 La Argentina arregló viejas cuentas con el Reino Unido y con el sistema de preferencias imperiales en 1945, cuando repudió los tratados Roca-Runciman de 1933 y 1936 y exigió nuevas negociaciones en momentos en que el Reino Unido tenía gran necesidad de alimentos. En el mes de setiembre de 1946 se firmó un nuevo tratado. Entonces se creyó que la Argentina adquiriría solo parte de los ferrocarriles de propiedad británica. Pero en el mes de febrero de 1947 se llegó a un acuerdo entre los intereses privados británicos y el gobierno argentino sobre la compra total de los ferrocarriles, que se realizó en 1948. Tal vez el gobierno argentino se vio impulsado a adoptar aquella decisión por sus presagios de una nueva guerra mundial entre la URSS y Estados Unidos, la caída de la libra esterlina en 1945-49 y la escasez mundial de los bienes que deseaba comprar. Véase BCRA, *Memoria anual*, 1946, esp. págs. 2-3 y *Memoria anual*, 1947, pág. 1. Del total de las reservas de divisas que la Argentina poseía a fines de 1946 (1.687 millones de dólares), solo 569 millones estaban constituidos por monedas inconvertibles, entre ellas libras esterlinas. Sería muy interesante calcular la tasa social de beneficio obtenida por la Argentina en aquellas transacciones de compra de activos y de repatriación de la deuda. Ya en 1939 el gobierno argentino había querido emplear los saldos bloqueados de libras esterlinas para comprar los tranvías de Buenos Aires, que eran de propiedad británica; pero Londres rechazó la propuesta. Véase V. Salera, *op. cit.*, pág. 220, nota 10.

55 Nunca se consideró seriamente la posibilidad de revaluar el peso a fin de neutralizar las tendencias de los precios mundiales.

hubiese visto favorecida por términos del intercambio favorables y grandes reservas de divisas.<sup>56</sup>

De 1949 en adelante las fuentes de las presiones inflacionarias se han centrado, como en la década de 1930, en la escasez de divisas y las políticas adoptadas para ponerle remedio. El mecanismo de ajuste a los déficits de la balanza de pagos requiere variaciones en los precios relativos, y estas a su vez determinan cambios en la distribución del ingreso. En una economía en que es limitada la flexibilidad a la baja de los precios, cualquier intento de modificar los precios relativos provocará un movimiento ascendente del nivel de precios. Cabe modificar la estructura de precios, pero solo cuando el nivel de ellos es ascendente. Por otra parte, como esos cambios originan una redistribución del ingreso real favorable a los empresarios de actividades exportadoras y a las verdaderamente competitivas de las importaciones (a expensas, en el corto plazo, del resto de la sociedad), provocan a la vez demandas de mayores ingresos por parte de los sectores sacrificados de la economía. Si se satisfacen esas demandas, no solo se producirá la variación inicial en los precios relativos, sino que también se dará un nuevo impulso al nivel de precios. Tales fuerzas, junto con una política monetaria pasiva, pueden generar con facilidad una espiral inflacionaria.<sup>57</sup> Desarrollaremos este tema en el ensayo 7. Por el momento baste notar que entre 1948 y 1955 los precios mayoristas se elevaron a una tasa anual media del 20 %, al paso que en Estados Unidos el incremento anual no llegó al 1 %. Aquella inflación se produjo mientras la producción real se expandía a tasas muy bajas. Puede considerársela como el resultado natural de la lucha entre los trabajadores y los empresarios urbanos, el sector público y el sector rural, por mantener las ganancias o resarcirse de las pérdidas del ingreso real mantenido durante el auge de 1946 a 1948. Las alteraciones causadas por la inflación y por los precios relativos inestables hicieron cada vez más difícil alcanzar una asignación de recursos capaz de producir una tasa de crecimiento sostenida del 5 %. La política salarial estimuló un impresionante incremento de la participación de los salarios en el ingreso nacional. En el cuadro 2-20 se ofrecen los datos relativos a los tres componentes del ingreso que se vieron afectados de modo especial por las políticas de Perón: sueldos y salarios, contribuciones a las cajas de seguridad social y pagos netos a los factores de la producción provenientes del resto del mundo. La

<sup>56</sup> Antes de 1900 la Argentina había sufrido un fuerte proceso inflacionario autónomo. Un observador británico sostenía en 1899: «los argentinos alteran su moneda casi con la misma frecuencia con que cambian de presidente (...) No hay pueblo en el mundo que se interese más por las experiencias monetarias que el de los argentinos». Citado en A. G. Ford, *The Gold Standard, 1880-1914*, Oxford: Clarendon Press, 1962, pág. 90. La Ley de Conversión de 1899, sin embargo, inauguró un largo período de inflación autónoma insignificante, que coincidió con circunstancias externas favorables. El desorden financiero que hubo antes de 1899 coexistió con un vigoroso crecimiento económico (pero también estuvo acompañado de ciclos violentos).

<sup>57</sup> Véase J. H. G. Olivera, «La teoría no monetaria de la inflación», *El trimestre económico*, México, octubre-diciembre de 1960, y «On Structural Inflation and Latin-American Structuralism», *Oxford Economic Papers*, vol. 16, n° 3, octubre de 1964.

participación de los sueldos y salarios netos mostró un marcado incremento a partir de 1948, en tanto que las contribuciones a las cajas de seguridad social casi se duplicaron entre 1944 y 1945 y continuaron aumentando después. La declinación de los pagos netos a los factores de la producción provenientes del exterior durante la posguerra siguió una tendencia ya perceptible en años anteriores.

Cuadro 2-20. *Participación en el PNB a precios de mercado de los sueldos y salarios, las contribuciones a las cajas de seguridad social y los pagos a los factores de la producción provenientes del resto del mundo, 1935-55 (porcentajes).*

	Sueldos y salarios netos	Contribuciones de los empleadores a las cajas de seguridad social	Contribuciones de los empleados a las cajas de seguridad social	Pagos netos a los factores de la producción provenientes del resto del mundo
<b>I. Series antiguas</b>				
1935-36	38,3	0,8	0,8	5,2
1937-39	37,5	0,8	0,8	4,3
1940-42	36,5	0,8	0,8	3,6
1943-44	36,8	0,8	0,8	3,0
1945-46	37,0	1,6	1,4	2,2
1947-49	40,6	2,6	2,2	0,4
1950-52	43,7	3,3	2,5	0,2
1953-55	43,7	4,1	3,0	0,1
<b>II. Series nuevas del CONADE</b>				
1950-52	39,4	3,2	2,5	0,2
1953-55	38,8	3,8	2,8	0,2

*Fuentes y método:* Datos de las cuentas nacionales expresados en precios corrientes. Las fuentes básicas son las mismas que las del cuadro 2-1; las contribuciones a las cajas de seguridad social para las series antiguas se tomaron de planillas de trabajo de la CEPAL.

Al considerar las cifras de la participación de los salarios, hay que recordar las observaciones hechas en el ensayo 1 a propósito de la estructura de precios y de la composición sectorial de la producción en la Argentina. Más aún, en este país como en cualquier otro, es difícil trazar una línea divisoria entre los sueldos y salarios y los demás ingresos de los trabajadores independientes. Al mismo tiempo, las variaciones de su proporción dentro de la economía influyen sobre la proporción observada de los ingresos salariales, que excluyen los salarios de los trabajadores independientes. Aun reconociendo lo impreciso de una comparación directa de los datos del cuadro 2-20 con los correspondientes a países que poseen estructuras productivas y precios diferentes, cabe preguntarse si el incremento en la participación total de los salarios no es el simple resultado de un crecimiento más acelerado en los sectores que gozaban de mayores salarios. El cuadro 2-21 contribuye a esclarecer este interrogante mostrando que la participación salarial aumentó en los tres principales sectores de la

economía.<sup>58</sup> No obstante, la disminución relativa del valor agregado (a precios corrientes) por el sector rural también contribuyó a incrementar la participación de los salarios globales.

Las tasas de salarios reales para la mayoría de los tipos de empleo aumentaron a partir de 1945-46. Esta mejora fue en general superior a los incrementos del producto per cápita que tuvieron lugar en ese tiempo. El cuadro 2-22 presenta los datos que abonan estas afirmaciones; también indica que las tasas salariales de los trabajadores no calificados aumentaron con mayor rapidez que las de los trabajadores calificados.

Cuadro 2-21. *Participación en el valor agregado bruto sectorial (a costo de factores) de los sueldos y salarios (incluyendo las contribuciones de los empleados a las cajas de seguridad social), 1935-55 (porcentajes).*

	Agricultura y ganadería	Minería, industrias manufactureras y construcción	Otros sectores
1935-36	19,0	54,2	48,8
1937-39	19,0	52,4	47,4
1947-49	20,8	54,6	48,6
1950-52	20,3	59,0	52,9
1953-55	23,3	57,3	54,4

Fuentes: Series antiguas, igual que en el cuadro 2-20.

Cabe conjeturar que, incluso sin la ayuda de la política oficial, la participación de los salarios habría aumentado algo después de 1945-46. Una expansión industrial más acelerada que el crecimiento rural contribuyó a incrementar la participación de los salarios globales; pero, aun dentro de la industria misma, era de esperar que la participación aumentase. Antes de 1930 la Argentina poseía una oferta de mano de obra elástica, gracias a la inmigración europea, y las tasas salariales no podían aumentar mucho más allá de lo necesario para atraer el flujo de inmigrantes. Después de 1930, se cerraron las puertas a la inmigración, aunque no totalmente. De 1930 a 1933, en cambio, la depresión creó desocupación urbana. Aquella desocupación, sumada al crecimiento demográfico corriente y al continuo estancamiento rural, suministró casi todo el potencial humano exigido por la recuperación predominantemente urbana de 1933-43. Las tasas de salarios reales mostraron poco cambio de 1935 a 1945-46, y la participación salarial global mostró incluso cierta leve tendencia descendente. Sin embargo, el auge de 1946-48 ejerció presiones sobre la oferta de mano de obra, y el remanente de trabajadores creado por el estancamiento rural y la expansión demográfica se absorbió con rapidez. En realidad, aquella demanda de mano de obra atrajo de nuevo una in-

58 No se han podido obtener los aportes de previsión social de los empleadores, distribuidos por sectores. Se los incluye dentro de los sueldos y salarios en el cuadro 2-21, pero no en el 2-20. Lo mismo cabe decir de los impuestos indirectos, que se incluyen en el cuadro 2-20 dentro del PNB, pero no en el cuadro 2-21.

Cuadro 2-22. *Índices de los salarios reales y de la producción per cápita, 1935-55 (1935-39 = 100).*

	Índice de los salarios reales totales netos por miembro de la población económicamente activa	Índice de los salarios industriales reales medios por obrero industrial		Índice de las tasas de salarios reales por hora, según los convenios colectivos de trabajo		Índice del producto interno bruto real per cápita
		Índice A	Índice B	Obreros calificados	Obreros no calificados	
1935-36	97	102	102	99	98	96
1937-39	102	99	99	101	101	103
1940-42	107	96	96	100	103	103
1943-44	117	104	100	106	113	109
1945-46	120	101	97	98	105	110
1947-49	162	148	134	120	135	123
1950-52	162	141	122	102	123	114
1953-55	157	145	122	94	130	116

Fuentes y método: Primera columna: En primer lugar se obtuvo el ingreso salarial total, con exclusión de las contribuciones de empleados y empleadores a las cajas de seguridad social, y a precios corrientes del CONADE, págs. 34-37, y de las planillas de trabajo inéditas de la CEPAL basadas en OS. Ambas series se relacionaron tomando 1950 = 100. Este índice fue luego deflacionado con el deflacionador de precios implícitos para el consumo privado, obtenido de OS, pág. 156 (para 1935-50), y de BCRA, pág. 57 (de 1950 en adelante). Por último, se supuso que el porcentaje de la población activa con respecto a la población total había permanecido constante de 1935 a 1955; los datos demográficos se obtuvieron de OS, pág. 164, y de ONU, *Boletín estadístico para América Latina*, vol. 3, págs. 5-6.

Segunda y tercera columnas: Los datos se extrajeron de la Oficina de Estudios para la Colaboración Económica Internacional (OECEI), *Síntesis económica y financiera n° 1: Argentina*, Buenos Aires, 1963, págs. 68-69. El índice A se deflacionó con el índice del costo de vida en la Capital Federal, incluidos los alquileres de las viviendas. El índice B se deflacionó con el mismo índice, con exclusión de los alquileres de las viviendas, que estuvieron sometidos a control oficial desde 1943. Los salarios no comprenden las contribuciones a las cajas de seguridad social.

Cuarta y quinta columnas: Igual que la segunda y tercera columnas; ambas fueron deflacionadas con el índice total del costo de vida (es decir, como el índice A). Estos índices se basan en las tasas de salarios por hora para cada tipo de obrero, según los convenios colectivos.

Sexta columna: A partir del PIB a costo de factores, según el BCRA, pág. 18.

migración masiva; en los cinco años comprendidos entre 1947 y 1951 la inmigración neta ascendió a casi 460.000 personas. En tales circunstancias, y habiendo, como había, oportunidades migratorias también hacia otros países (p. ej., Australia), era previsible que aumentasen las tasas de los salarios reales.<sup>59</sup>

Lo cierto es que las políticas peronistas contribuyeron a elevar las tasas de los salarios reales después de 1945-46. La modificación de la estructura de precios en beneficio de las actividades relativamente

59 En aquellos años, y también después, se produjo una importante inmigración, no registrada, proveniente de los países vecinos (Chile, Bolivia y Paraguay).

trabajo-intensivas, una política crediticia que favorecía a dichas actividades y a los establecimientos pequeños, así como la intervención directa del gobierno en las negociaciones salariales, determinaron incrementos de salarios superiores a los conseguidos en el valor del producto marginal social del trabajo. Además de elevar los salarios, las medidas del gobierno beneficiaron a las masas urbanas al otorgarles mayor seguridad de empleo; mejor sistema de previsión social; nuevos servicios educacionales, sanitarios y recreativos; y en particular, un sentimiento de dignidad personal y de poder político. Pocos dirigentes sindicales se dieron cuenta de que aquellos beneficios se obtenían con frecuencia a costa no solo de otras clases sociales, sino también de la eficiencia económica y del crecimiento nacional futuro. A Perón se lo recompensó con una lealtad incommovible.<sup>60</sup> Los dirigentes laborales no peronistas, ya fueran comunistas o de centro-izquierda, han tenido que sostener desde 1955 una penosa batalla tratando de quebrar aquella lealtad, sobre todo cuando la rectificación de las políticas económicamente ineficientes redujo la participación de la mano de obra.

Las políticas peronistas dan la impresión de un gobierno interesado no tanto en fomentar la industrialización cuanto en desplegar una política nacionalista y popular de aumento del consumo real, la ocupación y la seguridad económica de las masas —y de los nuevos empresarios—. Persiguió estos objetivos aun a expensas de la formación de capital y de la capacidad de transformación de la economía. Las condiciones externas favorables de 1946-48 contribuyeron a enmascarar el conflicto entre los objetivos nacionalistas y populares por un lado y el desarrollo económico a largo plazo por otro, conflicto que se tornó cada vez más evidente después de 1948.

La paradoja final es que la mayor atención a los bienes exportables de 1943 a 1955 habría determinado no una menor, sino una mayor industrialización, como lo demuestran los ejemplos de Canadá y Australia. Una expansión modesta de las exportaciones, al posibilitar una tasa de crecimiento global mayor, podría haber determinado una expansión de la manufactura superior a la observada. Asimismo, una diferente actitud hacia la inversión extranjera hubiese estimulado la industrialización, sobre todo en los sectores claves, así como aquella misma inversión había estimulado la manufactura durante la década de 1930. El amargo recuerdo de la Gran Depresión y de la confusión consecuente a la Primera Guerra Mundial indujo a los responsables de la economía a descuidar los planes para el crecimiento económico a largo plazo en beneficio de la seguridad económica inmediata.<sup>61</sup>

60 También se utilizó, aunque en forma no muy notoria, la imposición directa, instrumento de bastante eficacia para redistribuir los ingresos. La participación de los impuestos directos (con exclusión de los aportes de previsión social) en el PNB, que fue del 3,4 % en 1940-44, se elevó a más del 5 % en 1950-54. (Véase CEPAL, vol. 1, pág. 84.) Aunque durante el régimen de Perón se restringieron los derechos de propiedad, no se hicieron verdaderos intentos de redistribuir la riqueza. La redistribución del ingreso en beneficio de los asalariados incrementó por lo común la demanda interna de bienes exportables.

61 El peronismo fue un régimen de avanzada en muchos aspectos, y como tal no contaba con el beneficio de experiencias anteriores. Así, por ejemplo,

## Hacia la eliminación del estrangulamiento de divisas, desde 1955 hasta el presente

En las postrimerías del régimen peronista ya era evidente que no habría un gran crecimiento provocado por nuevas inversiones en bienes internos, fuera en servicios y construcciones o en actividades que habían pasado a la categoría de bienes cuasiinternos después de agotadas sus posibilidades de sustitución de importaciones, como las confecciones y los productos textiles. A raíz de las sequías de 1951-52, se puso de manifiesto la necesidad de resolver el estrangulamiento de divisas y lo inútil de estimular otras actividades en tanto la situación cambiaria no se aliviara. Ya en 1951 se adoptaron medidas para dar mejores incentivos a la producción rural de bienes exportables. Con posterioridad se procuró la cooperación del capital extranjero para desarrollar nuevas actividades que compitieran con las importaciones en ramas industriales más difíciles, como la industria de los tractores. El régimen peronista comenzó incluso a estudiar la posibilidad de permitir que el capital extranjero participara en la industria petrolera (trago amargo sin duda para su ala nacionalista). La deuda externa, que poseía una razonable estructura de intereses y vencimientos cuando se extinguió en 1946-48, comenzó de nuevo a crecer, pero tomando la forma de obligaciones a corto y mediano plazo y en condiciones desfavorables. Aun así, el cambio de política fue insuficiente y tardío.

Al derrocamiento del régimen peronista en el mes de setiembre de 1955 sucedieron políticas económicas que se caracterizaron por querer reorientar la estructura de la producción de modo que el crecimiento constante no se viera entorpecido por periódicas crisis de divisas. Se emplearon las devaluaciones del tipo de cambio y la eliminación gradual de los controles de precios, a fin de permitir que los precios relativos reflejaran los costos de oportunidad; el resultado fue un patrón más favorable para los productores de bienes comercia-

sus burdas tentativas de planificación económica, en una sociedad mixta en desarrollo, surgieron antes que tales políticas se desarrollaran con amplitud en otros países. Lo mismo cabe decir también de su política exterior, que siguió una línea neutralista. Por otra parte, algunas de sus políticas, que parecen poco sensatas si se las considera con mirada retrospectiva, no fueron entonces muy diferentes de las de los países maduros. Por ejemplo, la Argentina nacionalizó sus ferrocarriles solo unos pocos años después de que el gobierno laborista en el Reino Unido y el régimen de De Gaulle en Francia hubieran nacionalizado importantes sectores de sus respectivas economías. El primer plan del régimen peronista fue primordialmente un conjunto de propósitos sociales y políticos, sin determinar con claridad las prioridades, los proyectos específicos o los objetivos de la exportación. El segundo plan quinquenal reflejó la grave crisis cambiaria posterior a 1948, y destacó los objetivos económicos. Vale la pena hacer notar el nuevo énfasis puesto en las actividades rurales, así como en las que lindaban en la sustitución de importaciones. Gracias al censo de 1947 y las nuevas cuentas nacionales, establecidas con el auspicio oficial, el segundo plan contenía mejores datos globales que el primero. Por desgracia, la planificación de la inversión mejoró cuando ya habían disminuido los fondos pasibles de ser invertidos. Véase B. Herrick, «Planificación económica en Argentina bajo Perón», en E. García y K. Griffin, eds., *Ensayos sobre planificación*, Santiago de Chile: Editorial Universitaria, 1967, págs. 351-75.



lizables, sobre todo en el sector rural, según puede observarse en los cuadros 2-14 y 2-15. Se realizaron intentos esporádicos, como los del régimen peronista en 1952, tendientes a detener o reducir la inflación y atraer al capital extranjero. Las consecuencias de tales políticas, que se prolongan hasta hoy, han sido por lo común lamentables.

De 1953-55 a 1963-65 la tasa de crecimiento global fue del 3,1 % anual; el sector agropecuario acusó una expansión media anual inferior al 1 %, y la industria manufacturera creció a un 4,6 % anual. Solo de 1962 en adelante las exportaciones han mostrado una clara tendencia ascendente, después de la recuperación de las sequías de 1951-52. Entretanto, los problemas de divisas determinaron graves recesiones en 1959 y 1962-63. ¿Cómo se explica este mediocre desempeño?

Conviene estudiar algunas de las características importantes de la economía, según se presentaban a fines de 1955.

La mentalidad corporativista que exhibió el régimen de Perón tuvo como consecuencia una economía de escasa capacidad de transformación, en la que productores, trabajadores y consumidores esperaban que el gobierno los protegiera contra las tendencias indeseables provenientes del mercado. El mecanismo de precios se transformó en una herramienta no para asignar recursos, sino para redistribuir ingresos. La estructura de la producción mostró algunos desequilibrios notorios tras haber descuidado durante años los ajustes marginales. Se permitió que se produjeran graves estrangulamientos en transportes, electricidad, oferta de maquinaria y equipos, petróleo y productos rurales; por lo común, el gobierno no permitió que el mecanismo de precios reflejara aquellos desequilibrios en forma sostenida ni tomó medidas eficaces para remediarlo con la inversión pública. El sistema proteccionista no solo creó posiciones cuasimonopólicas, sino que obstaculizó las nuevas exportaciones de manufacturas. Actividades eficientes, dotadas de potencial de exportación, eran obligadas con frecuencia a comprar insumos costosos provenientes de fuentes internas ineficientes.

A pesar de la creación de nuevas instituciones, como el Banco Industrial, a fines de 1955 los mercados de capitales ofrecían peor aspecto que antes de 1943. Los minuciosos controles gubernamentales sobre la asignación y los términos de los créditos, además de la inflación, determinaron una distribución de los fondos de préstamo que no correspondía a la capacidad empresarial de los prestatarios ni a la rentabilidad social de los proyectos. En el mercado hipotecario el Banco Hipotecario, de propiedad del Estado, reemplazó por completo las cédulas hipotecarias, que habían sido un instrumento de deuda popular antes de 1943.

Las mencionadas son algunas de las condiciones desfavorables a comienzos del período que siguió a 1955. Las autoridades tuvieron que introducir una reasignación de recursos en una sociedad que había llegado a contar con que cualquier actividad económica existente tenía asegurado por el Estado su derecho a prosperar. También hubo que corregir en pocos años los desequilibrios estructurales acumulados desde el estallido de la guerra. El mecanismo empleado para tales

propósitos —el sistema de precios— se vio obstaculizado por mercados cuasimonopólicos y por reglamentaciones laborales rígidas y arbitrarias. Por otra parte, la burocracia del sector público distaba mucho de querer aplicar políticas que redujeran el poder que dicha burocracia había adquirido antes de 1955.

El retorno a precios que respondieran con más exactitud a los costos sociales de oportunidad ejerció gran influjo sobre la distribución del ingreso; en especial, redistribuyó el ingreso y la riqueza en beneficio de los productores de bienes exportables y de productos verdaderamente competitivos de las importaciones y en perjuicio de quienes producían bienes internos y cuasiinternos. Como las fluctuaciones anuales han sido violentas, no resulta claro si las *tasas* de salarios reales han aumentado o disminuido después de 1955. No obstante, parece ser que la participación de los sueldos y salarios, una vez descontadas las contribuciones de previsión social, disminuyeron después de 1955. En el cuadro 2-23 se pueden observar datos relevantes. La declinación de la participación salarial y, respecto de muchos trabajadores, de los salarios reales, más los intentos de rectificar las reglamentaciones laborales, suscitaron graves problemas políticos y sociales.

El conflicto entre la eficiencia económica y la distribución justa del ingreso nunca fue más violento en la Argentina que en el lapso 1955-66. Por desgracia, cuando mayor era la necesidad de conciliar la eficiencia con la equidad, el principal instrumento que podría haberse empleado en aquella tarea, el sistema impositivo y de gastos del gobierno central, se mostraba inoperante. El cuadro 2-23 demuestra en parte la ineficiencia de la maquinaria de ingresos: las contribuciones de previsión social disminuyeron como porcentajes del PNB; no por cambios introducidos en la estructura del sistema, sino principalmente a causa del incremento de la evasión fiscal.<sup>62</sup>

Un estudio reciente confirma que la distribución del ingreso posterior a 1955 fue menos equitativa que la de los años anteriores. Algunos de los datos correspondientes se compendian en el cuadro 2-24.

Aun reconociendo que 1959 fue un año extraordinario (durante el cual una brusca devaluación determinó la caída de los salarios reales y el incremento del ingreso rural), las cifras relativas a 1961 indican una desigualdad levemente superior a la de 1953. El mencionado estudio, que también toma en cuenta la distribución del ingreso personal y principal, llega a la conclusión de que «desde principios de la década de 1950 hasta el comienzo de la de 1960, se produjo un grave deterioro en la distribución del ingreso en la Argentina. El 60 % inferior del total de receptores de ingresos disminuyeron su participación en el ingreso total. Los grupos inmediatos superiores sufrieron también pérdidas, aunque pequeñas. El 10 % superior logró un considerable

62 Los ingresos impositivos del gobierno nacional, expresados como porcentaje del PIB, disminuyeron del 13,2 % en 1956 al 11,9 % en 1960-61 y al 10,9 % en 1965. Los ingresos del sistema de previsión social, también expresados como porcentaje del PIB, disminuyeron del 5,0 % en 1956 al 3,5 % en 1960-61, pero se elevaron al 4,8 % en 1965. Véase CONADE, *Plan nacional de desarrollo, 1965-1969*, Buenos Aires, 1965, pág. 171 (cuadro 93).



Cuadro 2-23. *Indicadores de la distribución del ingreso y de los salarios reales en la Argentina, 1950-61.*

	1950-52	1953-55	1956-58	1959-61
Porcentaje de sueldos y salarios netos con respecto al PNB a precios de mercado	39,4	38,8	37,0	33,8
Porcentaje de las contribuciones de los empleadores a las cajas de seguridad social con respecto al PNB a precios de mercado	3,2	3,8	3,3	2,6
Porcentaje de las contribuciones de los empleados a las cajas de seguridad social con respecto al PNB a precios de mercado	2,5	2,8	2,6	2,0
Índice de las tasas medias anuales de los salarios reales de obreros industriales (1958 = 100)	86	87	95	84
Índice de la tasa media de los salarios reales por hora, según los convenios colectivos de trabajo (1958 = 100)	96	96	98	82

*Fuentes y método:* Igual que en los cuadros 2-20 a 2-22 y el 65 del apéndice estadístico. Los índices de las tasas de salarios nominales se deflacionaron con el índice del costo de vida en la Capital Federal (incluida la vivienda). El índice de las tasas de los salarios por hora según los convenios colectivos se obtuvo de material inédito del CONADE. En el cuadro 65 del apéndice puede observarse el índice de las tasas medias de los salarios por hora de obreros industriales, para cada año del período 1939-65.

incremento de su participación en el total, pero dicho incremento se concentró sobre todo en la mitad superior de dicho grupo». <sup>63</sup> Todavía no se dispone de datos acerca de la distribución del ingreso en 1961-66, pero parece ser que no se han producido cambios significativos respecto de la distribución existente en 1959-61. Aunque entre 1961 y 1965 el PIB real se elevó casi en un 10 %, las tasas de salarios reales por hora, según los convenios colectivos, se elevaron en un 12 % para los trabajadores no calificados y en un 9 % para los calificados. <sup>64</sup>

A partir de 1959 reapareció, por primera vez después de la depresión, una notable desocupación urbana, que llegó quizás al 6 o al 10 % de la fuerza de trabajo urbana en 1962-64. <sup>65</sup> El cambio de los bienes

<sup>63</sup> «Distribución del ingreso en la Argentina», *Boletín económico para América Latina*, abril de 1966, pág. 117. En este estudio se hacen también otras observaciones interesantes: 1) los grupos de menores ingresos de la Argentina reciben mayor proporción del ingreso que la habitual (sobre todo en América latina); ningún sector importante de la población es marginal dentro de la economía (pág. 117); 2) los altos ingresos solo en una pequeña proporción provienen de retribuciones a la propiedad; la influencia del grupo rentista es pequeña, y los grupos de mayores ingresos están dominados por los empresarios independientes (págs. 118-19).

<sup>64</sup> Véase Instituto de Desarrollo Económico y Social, *Situación actual y perspectivas de la economía argentina*, Buenos Aires, n° 5, abril de 1966, pág. 59.

<sup>65</sup> Los datos sobre desocupación son poco exactos. Las dificultades económicas de la década de 1950 no detuvieron la expansión de la participación del

Cuadro 2-24. *Distribución del ingreso de las familias en la Argentina, 1953, 1959 y 1961 (porcentajes del ingreso total).*

Porcentajes de familias, a partir de las de menores ingresos	1953	1959	1961
0-20	7,4	6,8	7,0
21-40	10,7	9,5	10,3
41-60	13,6	12,3	12,9
<i>Subtotal 0-60</i>	<i>31,7</i>	<i>28,6</i>	<i>30,2</i>
61-80	18,1	16,9	18,0
81-90	13,1	12,2	12,7
<i>Subtotal 61-90</i>	<i>31,2</i>	<i>29,1</i>	<i>30,7</i>
91-95	9,5	10,8	9,8
96-100	27,6	31,3	29,3
<i>Subtotal 91-100</i>	<i>37,1</i>	<i>42,1</i>	<i>39,1</i>

*Fuente:* Adaptado de A. Fracchia y O. Altimir, «Income Distribution in Argentina», *Boletín económico para América Latina*, n° 11, abril de 1966, pág. 114. Los autores señalan que estos resultados son preliminares; también examinan la metodología y las limitaciones de los datos (págs. 106-21).

internos a los bienes comercializables tuvo, al menos en el corto plazo, un efecto desfavorable sobre la ocupación urbana

La inestable situación política y económica de la Argentina después de 1955 no ha estimulado la inmigración en gran escala; por el contrario, se ha manifestado la tendencia a que gran número de profesionales y técnicos abandonen el país de manera definitiva. Enrique Oteiza ha hecho las siguientes estimaciones acerca de algunas categorías de inmigrantes argentinos admitidos en Estados Unidos desde junio de 1950: <sup>66</sup>

	<i>Profesionales y técnicos</i>	<i>Directivos de alto nivel</i>	<i>Obreros calificados</i>
Julio 1950 - Junio 1956	1.129	450	793
Julio 1956 - Junio 1961	2.817	927	2.399
Julio 1961 - Junio 1966	4.143	1.054	3.629

Además, muchos profesionales emigraron también a otros países latinoamericanos y a Europa occidental.

La persistencia de la escasez de divisas y la baja tasa de crecimiento después de 1955 exigen otras explicaciones que el mero énfasis en la magnitud de la tarea por realizar. <sup>67</sup> En particular, se puede objetar la forma como se procuró el retorno a un sistema de precios más libre. Ya hemos hecho notar que en el período 1943-55 los precios rela-

Gran Buenos Aires en la población total. En 1947 dicha participación fue del 29,7 %, pero se elevó al 33,8 % en 1960. En 1947 la Capital Federal, junto con las provincias de Buenos Aires, Córdoba, Entre Ríos y Santa Fe, integran el 70,7 % de la población total; en 1960 esa proporción se mantenía. <sup>66</sup> Véase E. Oteiza, «Emigration of Highly Qualified Personnel from Argentina», trabajo de investigación del Centro de Investigaciones Económicas del Instituto Torcuato Di Tella, Buenos Aires, agosto de 1967, pág. 40.

<sup>67</sup> Otro factor externo perjudicial, que explica *en parte* el desenvolvimiento posterior a 1955, es el deterioro adicional de los términos del intercambio externo.

tivos no solo no reflejaban con exactitud los costos de oportunidad, sino que mostraban incluso fluctuaciones violentas. Aquellas oscilaciones continuaron después de 1955, sobre todo a causa de la forma esporádica e irregular en que se ajustaban el tipo de cambio y otros precios controlados por el gobierno (como las tarifas de los servicios públicos). Aunque, como promedio, los precios reflejaron con mayor precisión los costos de oportunidad, sus fluctuaciones redujeron su utilidad como indicadores. En el cuadro 2-25 es posible observar una medida de su variabilidad; las cifras, para la mayor parte de los rubros, superan el 10 %. Es difícil imaginar cómo los empresarios, que necesitan proyecciones contables exactas acerca de los costos, podían operar con eficiencia en aquellas circunstancias. Las magnitudes de las cifras del cuadro 2-25 son parecidas a las correspondientes a 1945-55. Algunos precios, como las tasas de interés y las cuotas de los alquileres, continuaron bajo control del Estado, y en niveles que daban lugar a racionamientos arbitrarios.

La inestabilidad política ha ejercido gran influencia sobre las fluctuaciones de los precios relativos así como sobre las expectativas respecto de su nivel futuro. Cada régimen ha tenido que adoptar sus propias políticas respecto del tipo de cambio, las tarifas de los servicios públicos, el proteccionismo, las tasas de interés y los impuestos. Las políticas posteriores al gobierno de Perón han tenido que enfrentar un clima inficionado por la profunda desconfianza entre las clases sociales y las instituciones. En general los trabajadores urbanos han permanecido fieles a Perón o a los dirigentes neoperonistas. Las clases media y superior, así como las Fuerzas Armadas, se han dividido en dos grupos: los que propugnan un ligero acercamiento a los grupos peronistas y los que lo exigen vigoroso; pero la división ha favorecido a quienes, para eliminar las amenazas verdaderas o imaginarias del retorno de Perón, deseaban tomar medidas anticonstitucionales. Esta situación de guerra civil latente ha estado a punto de estallar cuando dos facciones de las Fuerzas Armadas (que por cierto no constituyen un monolito oligárquico) se enfrentaron entre sí provistas de equipos militares pesados, como acaeció en 1962-63. Como las políticas económicas sobre el tipo de cambio, los impuestos y las leyes laborales producen un efecto político inmediato, y con frecuencia las políticas económicas «correctas» son «incorrectas» para preservar la armonía política y social, no es extraño que desde 1955 se hayan producido frecuentes oscilaciones, reveses políticos y cambios de gobierno.<sup>68</sup>

68 Entre setiembre de 1955 y la época actual, cabe distinguir por lo menos cinco regímenes políticos: 1) el gobierno provisional de setiembre de 1955 a mayo de 1958; 2) el régimen constitucional del presidente Arturo Frondizi, de mayo de 1958 a marzo de 1962; 3) el gobierno provisional de marzo de 1962 a octubre de 1963; 4) el régimen constitucional del presidente Arturo Illia de octubre de 1963 a junio de 1966, y 5) el régimen militar presidido por el general Juan Carlos Onganía, desde junio de 1966 hasta hoy. Cada uno de dichos regímenes introdujo importantes cambios en la política económica y modificaciones en el gabinete durante el tiempo en que permaneció en el poder. A menudo aquellos cambios de gobierno eran saludados con una euforia malsana; por desgracia, el paciente argentino parece necesitar dosis cada vez más frecuentes de ese paliativo. Los funcionarios y empleados públicos pierden mucho tiempo haciendo cálculos con respecto a quién será el próximo

Cuadro 2-25. *Índices de variación de los precios mayoristas reales de mercancías seleccionadas en la Argentina, 1956-64.*

	Desvío estándar dividido por la media, 1956-64
<i>Productos nacionales</i>	
Cereales y lino	0,13
Cultivos industriales	0,10
Frutas	0,22
Hortalizas y legumbres	0,20
Ganado	0,19
Lana	0,21
Productos lácteos	0,06
Pescado	0,11
Alimentos y bebidas manufacturados	0,07
Tabaco	0,20
Productos textiles	0,11
Confecciones	0,10
Madera y sus productos	0,14
Papel y cartón	0,12
Productos químicos	0,08
Combustibles y lubricantes	0,13
Caucho	0,07
Cuero	0,06
Piedras, vidrios y tierras	0,06
Metales, excluida la maquinaria	0,09
Maquinaria y equipos no eléctricos	0,11
Maquinaria y equipos eléctricos	0,21
Productos de la industria extractiva	0,17
<i>Productos importados</i>	
Alimentos y bebidas	0,16
Madera	0,13
Papel y cartón	0,29
Productos químicos	0,12
Caucho	0,18
Metales, excluida la maquinaria	0,10
Productos de la industria extractiva	0,09

*Fuentes y método:* Igual que en el cuadro 32 del apéndice estadístico. Los índices de los precios mayoristas se obtuvieron de DNEC, *Boletín de estadística*. Durante 1956-64 no se advirtió una tendencia clara en los precios reales de la mayoría de las mercancías.

A causa de las rigideces hacia la baja, los reajustes posteriores a 1955 en la estructura de precios no se pudieron realizar sin fuertes presiones sobre el nivel de precios. Era de esperar que se comenzara a ejercer nuevas presiones, provenientes de los forcejeos entre los trabajadores y los productores de bienes internos y cuasiinternos por mantener su ingreso real. No obstante, esos factores no pueden justificar tampoco el incremento de los precios a una tasa media anual del

presidente o el nuevo ministro de economía. El horizonte temporal de los funcionarios responsables de establecer políticas pertinentes se ha tornado demasiado corto, puesto que la supervivencia tiene prioridad sobre todas las demás consideraciones. La opinión pública, por otra parte, espera que los nuevos ministros realicen milagros económicos en pocos meses; el descontento empieza indefectiblemente a los dos o tres meses de haber tomado posesión del cargo el nuevo ministro.

33 %, que se produjo de 1955 a 1964, en desfavorable contraste con la inflación anual del 16 % de 1943 a 1955. Gran parte de la responsabilidad por la aceleración de la inflación incumbe a los grandes déficit del sector público financiados mediante préstamos del BCRA. En relación con el PNB, aquellos déficit fueron por lo común mayores de 1956 a 1964 que de 1950 a 1955.<sup>69</sup> La verdadera razón de ello fue el deterioro de la maquinaria impositiva del gobierno; los gastos del Estado en bienes y servicios disminuyeron, como porcentajes del PIB, del 14,0 % en 1950-55 al 12,7 % en 1956-63.<sup>70</sup> Resulta sorprendente que en el trienio 1961-63 los ingresos reales totales del sector público, menos los provenientes de las empresas públicas, estuvieran apenas un 9 % por encima de los del período 1953-55.<sup>71</sup> Los ingresos de algunas empresas públicas, como los ferrocarriles, no bastaban para cubrir sus gastos de explotación, a menudo inflados por la ineficiencia y el exceso de personal, lo cual también contribuyó a los déficit. Junto con una política de ajuste del tipo de cambio mediante simples y esporádicas devaluaciones masivas, aquellos déficit provocaron una inflación que se caracterizó por fluctuaciones errátiles en los precios relativos. En tales condiciones, resultó imposible la reconstrucción de un mercado de capitales eficiente y continuó restringiéndose la función asignadora de recursos del sistema de precios.

El fracaso de los regímenes posteriores a 1955 en su empeño por mejorar la eficiencia de los ferrocarriles y los puertos ha ejercido una influencia perjudicial para los sectores productores de mercancías, en especial la agricultura y la ganadería. Esa circunstancia a su vez ha presionado sobre otras infraestructuras. Con anterioridad a 1943, el razonable nivel de eficiencia de los ferrocarriles aseguraba un flujo predecible de productos agropecuarios hacia los puertos, donde rápidamente se los embarcaba, reduciéndose de ese modo la necesidad de instalaciones para su almacenamiento. Las dificultades experimentadas en las actividades ferroviarias y portuarias durante la posguerra mostraron la conveniencia de contar con mayor número de dichas instalaciones, a menudo improvisadas en detrimento de la eficiencia del capital y el trabajo. Las bajas tarifas cobradas a los usuarios de los ferrocarriles no compensaban, sin duda, los inconvenientes y las pérdidas que sufrían.

Con frecuencia la disminución de la productividad media de la mano

69 Los promedios de las razones anuales entre los préstamos netos del sector público otorgados por el sistema bancario y el producto nacional bruto son los siguientes: 1950-52, 0,6 %; 1953-55, 2,2 %; 1956-58, 2,3 %; 1959-61, 1,6 %; 1962-64, 3,3 %. La deuda pública neta se define como el incremento de las obligaciones del sector público en manos del sector bancario menos el incremento de los depósitos del sector público en el sector bancario. Los datos monetarios se obtuvieron de BCRA, *Estadísticas monetarias y bancarias, años 1940-1960*, suplemento del *Boletín estadístico*, n.º 6, junio de 1962, y números posteriores de dicha publicación.

70 Los datos se obtuvieron de CONADE, *Plan nacional de desarrollo*, cuadro 9.

71 Los ingresos reales comprenden los ingresos corrientes de los gobiernos nacional y locales, así como los correspondientes al sistema de previsión social. Los últimos, en realidad, muestran un brusco descenso entre 1953-55 y 1961-63. Véase CONADE, *Plan nacional de desarrollo*, cuadro 10.

de obra de los ferrocarriles, puertos y otros sectores de servicios se justifica diciendo que, si no existen otros empleos disponibles, es preferible el exceso de personal a la desocupación abierta.<sup>72</sup> Es cierto que el estrangulamiento de divisas se había agravado hasta tal punto que la reasignación de recursos necesaria para corregirlo se tornaba cada vez más dificultosa. Resultaba tentador adoptar políticas que sacaran el mejor provecho de una mala situación, en vez de encarar de frente los problemas de divisas. Solo en este limitado sentido y en el corto plazo cabe afirmar que el exceso de personal fue consecuencia de la paralización producida por el estrangulamiento de divisas.

En una época de comercio mundial en expansión, resulta muy dudoso que la productividad marginal social a largo plazo de la mano de obra fuese superior en los bienes internos que en las actividades de exportación. La reasignación requerida después de 1955 tenía que ser manejada con sumo cuidado si se quería evitar disloques sociales y privaciones excesivas, pero el ritmo a que se produjo fue demasiado lento. La política oficial ajustaba a menudo la demanda a la estructura existente de capacidad instalada y ocupación en vez de promover la creación de nueva capacidad y la obtención de nuevas habilidades por parte de los trabajadores que pudieran hacer compatible un alto crecimiento con el equilibrio de la balanza de pagos.

Por más que la necesidad de racionalizar el sistema proteccionista se viene reconociendo desde 1955, no se hizo mucho en ese sentido durante 1955-67. El nivel de protección, uno de los más altos de América latina, continuó conservando la mayor parte de las manufacturas a cubierto de la competencia extranjera, y su incidencia siguió siendo imprevisible.<sup>73</sup> Las nuevas actividades que podían convertirse en exportadoras, así como las verdaderamente competitivas de las importaciones, tuvieron que incrementar sus costos por la obligación de comprar insumos provenientes de empresas nacionales ineficientes. Las relaciones de insumo-producto dan un nuevo significado al viejo refrán: «Por salvar un clavo se perdió el zapato».<sup>74</sup>

Si bien la mayor afluencia de fondos extranjeros contribuyó a una más

72 De 1943 a 1954 el personal ferroviario se elevó en un 58 %; los índices de la ocupación ferroviaria por unidad de carga transportada y por unidad de distancia recorrida se incrementaron casi en un 25 % entre 1944 y 1956. Véase CEPAL, *El desarrollo económico de la Argentina*, vol. 3, págs. 106-07. Desde 1956 han disminuido tanto los servicios prestados por los ferrocarriles como su nivel de ocupación; aunque no existen cifras confiables acerca de los últimos años, es probable que la productividad del trabajo haya declinado más todavía. La disminución se produjo en parte a causa de la reducción de las existencias netas de capital de los ferrocarriles. La escasez de divisas y la difícil posición financiera del gobierno han convertido el reequipamiento en una tarea ardua. En los cuadros 29 y 30 del apéndice estadístico aparecen los índices de productividad del trabajo, por sectores.

73 Véase CEPAL, *Derechos aduaneros y otros gravámenes y restricciones a la importación en países latinoamericanos, y sus niveles promedios de incidencia*, págs. 21-22 (E/CN. 12/554). En 1967 se trataron de disminuir y racionalizar los derechos de importación.

74 Hay ejemplos sobre nuevas exportaciones posibles argentinas frustradas por el elevado costo de los insumos internos, en Bela Balassa, «Integration and Resource Allocation in Latin America» (mimeogr.). En los ensayos 4 y 5 se dan detalles acerca del sistema proteccionista.

rápida acumulación de capital, sobre todo en maquinaria y equipos, así como al cambio tecnológico, sus condiciones de pago y su asignación han distado mucho de ser óptimas para la Argentina. Aquella situación condujo a un exceso de capacidad en diversas actividades competitivas de las importaciones y a una estructura de la deuda que se ha convertido en una pesada carga para la balanza de pagos en los últimos años.

Estos puntos débiles de la política oficial retardaron la formidable tarea de corregir las distorsiones creadas en los años anteriores, y la Argentina se atrasó aún más respecto de otros países de colonización reciente. Con un producto nacional bruto per cápita de casi 850 dólares (a precios de 1964) de 1960 a 1964, resultó más lógico colocar a la Argentina a la cabeza de los países latinoamericanos y no a la zaga de los países de colonización reciente.

No obstante estas críticas, los datos relativos a 1955-65 son mejores que los implícitos en las tasas de crecimiento de la producción. La capacidad se expandió con mayor rapidez que la producción, y gracias a los esfuerzos de aquellos años, las tasas de crecimiento futuras podrán incrementarse por encima del histórico 3 %. El nivel y la composición de la formación de capital mejoraron. Las inversiones en electricidad y comunicaciones remediaron la mayor parte de las graves deficiencias que existían en 1955; por primera vez en casi veinte años no existen hoy restricciones en el uso de la electricidad.

Las existencias de capital rural aumentaron bruscamente. Hasta hace poco parecía que la mayor parte de esta inversión remplazaba a una fuerza de trabajo que tenía pocas oportunidades alternativas de ocupación. Sin embargo, hoy se dan indicios de que esos esfuerzos comienzan a reflejarse también en una mayor producción agropecuaria. Con la ayuda del capital extranjero, la inversión en actividades manufactureras de importancia decisiva, como la petroquímica, los automotores y el acero, promovió una capacidad de producción que no se ha utilizado del todo. Aquellas inversiones no obtuvieron una tasa de retribución social tan alta como las realizadas para actividades de exportación, pero eran preferibles a las inversiones adicionales en bienes internos. La proporción de la inversión bruta destinada a la compra de maquinaria y equipos nuevos se elevó del 37,5 % en el período 1950-55 al 50,7 % en 1956-63.<sup>75</sup>

75 Véase CONADE, págs. 188-89. Estas cifras se han obtenido de la inversión bruta en precios de 1960. En 1960-62, durante el gobierno del presidente Frondizi, se realizaron importantes inversiones. Frondizi esperaba que un rápido crecimiento económico resolvería el conflicto entre eficiencia y equidad. Tal vez la circunstancia de que gran parte de las inversiones de posguerra hubiesen tenido lugar en forma repentina y en períodos aislados (p. ej. 1946-48 y 1960-62) influyó para que su distribución no fuera la óptima. La impresión, muy difundida entre los observadores de la economía argentina, de que las cifras de la producción global posteriores a 1955 no reflejan con exactitud el progreso argentino durante esos años, también proviene de la mayor disponibilidad, a partir de 1955, de bienes de consumo duraderos, particularmente de automóviles, y de mayores contactos con las tendencias culturales y tecnológicas del extranjero. El aislamiento argentino, forzoso o voluntario, de los años 1939-55 influyó de manera desfavorable en el nivel de vida de sus habitantes, sobre todo los de la clase media, tanto en forma perceptible como velada.

Las demás gestiones realizadas de 1955 en adelante han tenido períodos de gestación más prolongados todavía. Es probable que la creación en 1957 de un organismo autónomo de investigación y extensión para el sector agropecuario rinda pronto generosos frutos y contribuya a provocar la revolución tecnológica en el campo que debiera haberse producido en los últimos años de la década de 1940.

De 1955 a 1964 se sentaron también las bases para un mayor flujo de maquinaria y equipos, de modo que las futuras decisiones de ahorro *ex ante* se transformarán más fácilmente que en el pasado en bienes de capital. La mayor capacidad productiva de las industrias de bienes de capital competitivas de las importaciones y del sector rural, así como una actitud más flexible hacia la inversión extranjera, han contribuido a incrementar la futura tasa de inversión potencial en el sector de maquinaria y equipos.

## Conclusiones

La historia económica de la Argentina desde 1930, pero más aún a partir de 1943, debería constituir lectura obligada para los planificadores de los países que inician su industrialización. Constituye un clamoroso ejemplo de los peligros que pueden surgir en el proceso de desarrollo si no se logra el equilibrio entre la producción de bienes exportables, importables e internos. En una economía con grave estrangulamiento de divisas, ni siquiera una tasa bruta de ahorro del 20 % producirá un crecimiento acelerado, según lo demuestra la experiencia argentina.<sup>76</sup> En tales condiciones, la transformación de las intenciones de ahorrar en maquinaria y equipos tangibles suele resultar tarea difícil. Parece ser que para la mayor parte de los países pequeños y medianos la capacidad de transformar poco a poco las propensiones *ex ante* a ahorrar en bienes de capital distintos de la construcción exige el incremento de los ingresos de divisas o un programa equilibrado de industrialización basado en «sangre, sudor y lágrimas». Las presiones y tensiones producidas por el crecimiento desequilibrado no encontraron respuestas rápidas y satisfactorias en la Argentina; por el contrario, condujeron a un casi estancamiento y a problemas de índole social.

La lección más paradójica de la experiencia argentina de posguerra es que si hubiese habido menos discriminaciones contra la exportación, el crecimiento manufacturero hubiese sido mayor. En realidad, la tasa de crecimiento anual de la industria manufacturera en 1900-29 (5,6 %) fue superior a la de 1929-65 (3,7 %, BCRA/CEPAL). Casi con seguridad la razón entre los productos manufacturados importados y el consumo total de tales productos habría sido más alta,

76 A precios corrientes, los ahorros brutos constituían el 13 % del PNB en 1935-38 y el 20 % en 1950-52. En cambio, la formación de capital real fue casi la misma en ambos períodos. El incremento en los precios relativos de los bienes de capital fue sobre todo consecuencia del estrangulamiento de divisas. Nos extenderemos más sobre el particular en el ensayo 6

Cuadro 2-26. *Perfiles reales y posibles de la economía argentina, 1935-39 y 1960-64.*

	Reales		Posibles 1960-64	
	1935-39	1960-64	Objetivo 4 %	Objetivo 5 %
<b>I. Miles de millones de pesos de 1960</b>				
Exportaciones de bienes y servicios	589	578	1.092	1.092
Importaciones de bienes y servicios	562	599	1.041	1.041
PIB a costo de factores	2.229	4.612	5.941	7.547
Valor agregado por el sector rural	585	783	1.085	1.085
Industrias manufactureras y minería	614	1.570	2.004	2.839
Construcción y servicios	1.029	2.258	2.852	3.623
<b>II. Porcentajes del PIB</b>				
Exportaciones de bienes y servicios	26,4	12,5	18,4	14,5
Importaciones de bienes y servicios	25,2	13,0	17,5	13,8
Valor agregado por el sector rural	26,3	17,0	18,3	14,4
Industrias manufactureras y minería	27,6	34,0	33,7	37,6
Construcción y servicios	46,2	49,0	48,0	48,0

*Fuentes y método:* Los datos reales se obtuvieron del BCRA (véase el cuadro 2-1). Los datos posibles de 1960-64 se dedujeron según se explica en el texto.

pero, desde el punto de vista económico, carece de sentido defender la minimización de esta razón.

¿Cuál ha sido para la Argentina el costo de sus equivocadas políticas económicas? Sin pretender realizar una cuantificación exacta, el cuadro 2-26 ofrece algunas magnitudes macroeconómicas claves que sugieren cuál puede haber sido.<sup>77</sup> El ensayo 3 demuestra que si los principales bienes primarios de exportación de la Argentina hubiesen podido mantener la participación que habían tenido de 1934 a 1938 en el comercio mundial, el índice del volumen de aquellas exportaciones habría aumentado a una tasa anual del 2,2 % en 1934-38 y 1959-63. Así, no resulta demasiado forzado suponer que todas las exportaciones podrían haber crecido a una tasa anual del 2,5 % entre 1935-39 y 1960-64,<sup>78</sup> aun sin que se otorgaran incentivos especialmente fuertes a las exportaciones no tradicionales. El cuadro 2-26 muestra una proyección de las importaciones y exportaciones a partir de su base de 1935-39, empleando dicha tasa. Por lo tanto, se pro-

77 Cuando el crecimiento ha sido frenado por un importante estrangulamiento, es preferible medir de esa forma el costo de la errónea asignación de los recursos, en vez de seguir un criterio más neoclásico. La hipótesis del abandono de la restricción cambiaría supone que a dicha práctica acompañaría una utilización más eficiente y plena de todos los insumos capaces de promover el crecimiento. Aunque en su mayor parte dicha ganancia sería de naturaleza «única y definitiva», sus efectos se extenderían durante muchos años. No cabe duda de que una mejor asignación de recursos también tendría como consecuencia una tasa más rápida de progreso tecnológico.

78 De 1937 a 1960 las exportaciones australianas crecieron a una tasa anual del 2,5 %; las de Canadá, a un 3,7 % anual. Véase R. Kelly, *op. cit.*, pág. 50 y M. C. Urquhart, *op. cit.*, pág. 179. Esos dos países gozaron de las preferencias del Commonwealth, pero es dudoso que en la década de 1960 tales preferencias hubiesen ejercido gran influjo sobre el crecimiento de las exportaciones.

yecta el PIB real utilizando dos tasas de crecimiento alternativas: del 4 y del 5 %. Si se supone que el valor agregado por el sector rural podría haber crecido a la misma tasa que las exportaciones, y que la construcción y los servicios podrían haber recuperado en alguna medida su participación en el PIB respecto del nivel deprimido de 1935-39, la expansión requerida de la manufactura y la minería (en especial la proveniente de la sustitución de importaciones) se obtiene como un residuo. Los perfiles que surgen de dichos supuestos aproximados —pero no ilógicos— para 1960-64 indican que no estaba fuera del alcance de la Argentina una tasa de crecimiento global del 4 al 5 %, que rindiera un crecimiento per cápita superior al doble del que en realidad se consiguió. Con estos supuestos y un objetivo de crecimiento del 4 %, la participación de la minería y la manufactura para 1960-64 fue de hecho inferior a la que en realidad se logró. A las personas ansiosas por ver que la participación del valor agregado rural disminuyó, puede sosegarlas observar que el perfil del objetivo del 5 % muestra una participación del sector rural inferior a la realmente registrada de 1960 a 1964, aunque se supuso que las exportaciones crecían con mayor rapidez de como en realidad lo hacían. Si se hubiesen adoptado políticas más favorables para el sector exportador en el tiempo de posguerra, el PIB durante 1960 a 1964 hubiese sido por lo menos un 29 % superior al que realmente se obtuvo.

La experiencia argentina también indica que, cualquiera que sea el grado deseado de sustitución de importaciones, es de importancia decisiva adoptar aquellas políticas industriales y proteccionistas que minimicen los costos de dicha sustitución. La ineficiencia de muchas actividades manufactureras argentinas surge no tanto porque, de acuerdo con la asignación óptima de recursos, tales actividades nunca deberían haberse creado; sino más bien porque a menudo fue resultado de un sistema proteccionista que no estimuló la maduración rápida de las actividades incipientes ni promovió lo que Harvey Leibenstein denominó «eficiencia X».<sup>79</sup>

Por último, al observar todo el período 1870-1966, se tropieza con la dificultad, al menos para la Argentina, de distinguir entre el crecimiento autosostenido rápido y el que no lo es. La mayor parte de los economistas de 1929 hubiesen afirmado probablemente que el crecimiento argentino había llegado a ser autosostenido. Si se observa la misma economía en 1967, la pregunta acerca de si la Argentina está o no en el camino de un crecimiento autosostenido resulta demasiado imprecisa para merecer una respuesta.

79 La industria automotriz es un ejemplo de las ineficiencias microeconómicas que surgieron como consecuencia de la política industrial. Dada la decisión de promover dicha industria (que pudo haber implicado una tasa de remuneración social inferior a la que se obtendría si se hubiesen destinado aquellos recursos a la expansión de las exportaciones), quedaban por adoptar varias decisiones políticas que influían en la eficiencia de la industria automotriz. El permitir más de diez empresas en un mercado protegido, que podía absorber como máximo 200.000 vehículos anuales, no parece *prima facie* una decisión óptima.