

VOCES

en el Fénix

INDUSTRIA Y DESARROLLO



DAR RESPUESTA A LOS ENORMES DESAFÍOS QUE TENEMOS EN MATERIA DE CRECIMIENTO ECONÓMICO, DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO Y EMPLEO REQUIERE DE UNA NUEVA GENERACIÓN DE POLÍTICA INDUSTRIAL, ESCALONANDO TECNOLÓGICAMENTE LA PRODUCCIÓN.

ETERNO RESPLANDOR DE UNA MENTE SIN RECUERDOS

por **JUAN ODISIO**. Licenciado en Economía, Magister en Historia Económica y Doctor en Ciencias Sociales (UBA). Investigador Asistente del CONICET en el IIEP-Baires y Profesor de Historia Económica y Social Argentina en la FCE-UBA. Se desempeña allí como investigador del Área de Estudios Sobre la Industria Argentina y Latinoamericana (AESIAL) y desde 2014 es director de "H-industri@: Revista de historia de la industria, los servicios y las empresas en América Latina". Ha publicado durante los últimos años, en su país y en el exterior, diversos trabajos sobre historia económica argentina, especialmente referidos a la industrialización por sustitución de importaciones, el papel del Estado empresario y el pensamiento económico nacional.



“EL ÁRBOL ESTÁ MADURO, NO LO DEJEN PUDRIR”: LAS EXPORTACIONES INDUSTRIALES DE LA SUSTITUCIÓN DE IMPORTACIONES¹

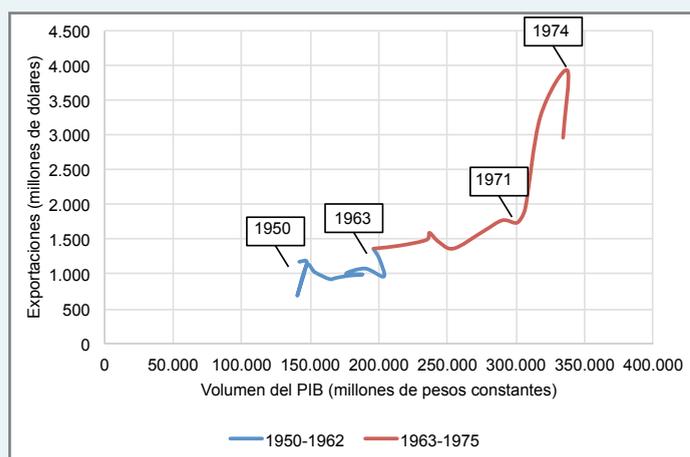
EL ARTÍCULO TAMBIÉN TRABAJA EL TEMA DE LA RESTRICCIÓN EXTERNA AUNQUE DE UNA FORMA MÁS HISTÓRICA, ASOCIÁNDOLO EN PARTICULAR CON LA EVOLUCIÓN QUE NUESTRO PAÍS TUVO EN LA INSERCIÓN INTERNACIONAL DE LAS EXPORTACIONES DESDE LOS INICIOS DEL DESARROLLISMO. DESTACA LA RELEVANCIA DE HABER ALCANZADO EN SU MOMENTO UN PATRÓN DE AUMENTO DE LA PRODUCTIVIDAD CRECIENTE, SOBRE LA BASE DE SECTORES COMO MAQUINARIA Y EQUIPOS Y LA INDUSTRIA QUÍMICA.

¹ La frase del título proviene del tema “Indios sin prisión”, de Contraluz, del año 1973.

Introducción

Como es bien sabido, las crisis originadas por el ahogo del sector externo se repitieron en la Argentina de manera casi permanente desde 1949 en adelante, durante la “segunda etapa” del modelo de industrialización. El crecimiento de la industria demandaba divisas que no generaba y que el sector primario solo podía abastecer de forma parcial. Como lo expresaron Oscar Braun y Leonard Joy en su célebre trabajo, “el valor de las exportaciones agropecuarias es insuficiente para cubrir el costo de los insumos importados al nivel de pleno empleo”. Por ese motivo, la política de impulso de la actividad económica chocaba con un límite claro: la disponibilidad de divisas (Gráfico 1). El producto tenía una clara dependencia del abastecimiento de importaciones que, en un contexto de escasez de acceso al financiamiento externo, estaba determinado básicamente por las exportaciones. Así, entre 1950 y 1963 la tasa acumulativa de crecimiento promedio del volumen del PIB fue de un magro 2,5% promedio anual. Sin embargo, en los siguientes doce años una mayor capacidad de importar permitió sustentar una importante expansión económica y la tasa se aceleró al 4,6%. Por detrás de esa evolución se encontraba el hecho de que las exportaciones habían logrado superar los mil millones de dólares, un techo que se había hecho sentir desde hacía décadas.

Gráfico 1: Volumen del PIB y exportaciones totales, 1950-1975



Nota: el volumen del PIB está calculado como un índice encadenado de Fisher.

Fuente: elaboración propia sobre información de la base de datos del IIEP-Baires.

En respuesta al “ahogo de divisas”, hacia mediados de los años sesenta se forjó un consenso relativamente extendido entre los economistas argentinos en torno al camino que debía seguir el modelo de industrialización: resultaba imperioso que la producción manufacturera avanzara hacia los mercados internacionales. Asociado a ello, además de enfoques más teóricos, cobró fuerza una línea de discusión que centró su atención en torno a las medidas de política económica más adecuadas para alcanzar ese propósito y comenzaron a aparecer numerosos estudios que, frente a la ausencia de registros oficiales, dieron cuenta del avance de las exportaciones industriales. Por esos motivos, no resultó casual que al presentar Adalberto Krieger Vasena su plan en 1967 propusiera que “la mayor eficiencia de la actividad industrial argentina, unida a la fijación de un tipo de cambio adecuado, permitirá una fuerte expansión de las exportaciones de manufacturas. De este modo se procura corregir la anomalía de un país que ha llegado a producir una mayor proporción de productos industriales que agropecuarios y está exportando casi exclusivamente estos últimos”.

Las medidas de promoción de las exportaciones industriales se habían comenzado a implementar con paulatino afán a partir de la crisis de 1962/1963. En lo sucesivo, la política económica profundizó esa orientación con el fin de resolver los problemas derivados de una reducida escala de producción y las dificultades de absorción del mercado interno. Así se fueron implementando –aunque de manera bastante descoordinada– diversos esquemas de devolución y exenciones de impuestos (a las ventas, a los réditos), pago de *draw-backs* a las exportaciones de productos “no tradicionales”, beneficios fiscales especiales para las industrias exportadoras, líneas de crédito específicas, regímenes especiales de importación de materias primas y productos intermedios y franquicias aduaneras para las importaciones de maquinaria y equipo que impulsaran la exportación industrial, entre otras facilidades. Además, se avanzó con acuerdos comerciales, sobre todo dentro de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), creada en 1960. La integración económica configuraba un problema compartido por todos los países de América latina, al menos de los más comprometidos con el proceso industrializador. Desde la CEPAL, el propio Raúl Prebisch había sido un destacado promotor de la Asociación.

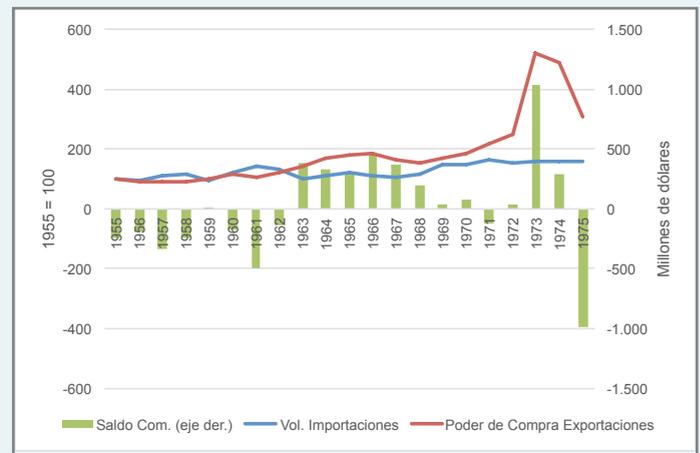
Ya entre las propuestas del Plan Nacional de Desarrollo 1965-1969 se encontraba la creación de un sistema de crédito específico y otras medidas para el fomento de las exportaciones industriales, lo que dejó en claro que no se respondía solamen-

te a una necesidad de la coyuntura sino que se buscaba generar una política de cambio estructural, cuyos resultados debían garantizar la sustentabilidad de la industrialización en el largo plazo, que todavía era “intensiva en mercado interno”, tal como se señalaba en la época. Frente a ello, el programa de Krieger propició la venta de productos industriales al exterior mediante la devaluación “compensada” junto con varias disposiciones encaminadas a garantizar el logro de ese objetivo, pues aún con el tipo de cambio devaluado sólo estrechos segmentos de la estructura industrial eran competitivos internacionalmente. Luego, más allá de sus diferencias y de la aguda inestabilidad del período, los planes económicos implementados por Aldo Ferrer en 1970 y José Gelbard en 1973 pusieron también entre sus principales objetivos el de la exportación manufacturera, que efectivamente mostró importantes avances antes del quiebre neoliberal de 1976.

Las exportaciones industriales en el período 1955-1975

Desde 1955 y hasta 1962 la balanza comercial del país arrojó resultados negativos todos los años, con la excepción relativa de 1959 (Gráfico 2). En ese período, el volumen físico de las importaciones tendió a superar el poder de compra de las exportaciones¹. A partir de 1961, sin embargo, este índice comenzó a crecer y para 1963 la balanza comercial se volvió superavitaria y se inició una década de expansión económica, lo que indica el claro impacto que tuvo la expansión del volumen y, en particular, el “efecto precio” de las exportaciones. Desde entonces y hasta 1968 el crecimiento de su poder de compra permitió sustentar un volumen más elevado de importaciones sin que se viera afectado el resultado comercial. En cambio, durante los cinco años subsiguientes la combinación de la caída de los términos de intercambio con un volumen de importación que se mantuvo en niveles elevados redujo fuertemente esos valores e incluso la balanza se volvió negativa en 1971. Sin embargo, a partir de 1972 mejoraron nuevamente los precios externos y el poder de compra de las exportaciones tuvo una expansión muy acentuada, lo que trajo una holgura significativa en el momento en que el peronismo retornaba al poder. La inédita situación –motivada por un cúmulo de eventos disruptivos en los mercados internacionales– no se sostuvo: un nuevo movimiento adverso de la “tijera de precios” condujo a un déficit comercial de casi mil millones de dólares en 1975, el mayor que hasta entonces había sufrido la economía argentina.

Gráfico 2: Balanza comercial, 1955-1975



Fuente: elaboración propia sobre información de la base de datos del IIEP-Baires.

Una medida utilizada para medir la orientación exportadora es el cociente entre el valor de sus exportaciones y el producto bruto (Tabla 1). Para el período 1955-1975 se pueden distinguir dos tendencias en el nivel agregado: una lenta caída hasta finales de los sesenta y luego una recuperación que llevó la relación del 6% en 1968 al 13% en 1975. La evolución de la orientación exportadora nacional siguió el movimiento del sector agropecuario, que también alcanzó su mínimo en 1968, con una orientación exportadora sectorial del 40%. En el caso de las manufacturas, su orientación hacia los mercados externos era mucho menor. A mediados de los años cincuenta se encontraba en torno al 2% y tuvo a partir de allí una caída hasta tocar un mínimo de 0,75% en 1960. Como señaló la literatura de la época, se trataba de una industria orientada de manera casi exclusiva hacia el mercado interno. Con todo, a partir de ese año, el coeficiente comenzó a recuperarse, en 1972 llegó al 5% y tocó un máximo tres años más tarde, cuando las exportaciones industriales representaron el 10% del total del valor agregado por el sector. Si bien todavía estaba muy lejos de los niveles que tenía la producción agropecuaria, la orientación exportadora de la industria había crecido desde 1965 a una tasa acumulativa promedio del 20% por diez años seguidos.

1. El poder de compra se define como el valor de las unidades físicas de importación que se pueden comprar con las exportaciones en cada período.

Tabla 1: Orientación exportadora total y de los sectores agropecuario e industrial, 1955-1975

AÑOS	TOTAL		AGRICULTURA, CAZA, SILVICULTURA Y PESCA		INDUSTRIA MANUFACTURERA	
	ORIENTACIÓN EXPORTADORA	1955 = 100	ORIENTACIÓN EXPORTADORA	1955 = 100	ORIENTACIÓN EXPORTADORA	1955 = 100
1955	15%	100	84%	100	2%	100
1956	13%	91	78%	92	2%	89
1957	12%	81	69%	82	2%	89
1958	11%	74	67%	80	1%	52
1959	9%	63	46%	55	1%	53
1960	8%	53	45%	53	1%	34
1961	6%	40	41%	48	1%	34
1962	8%	57	54%	64	1%	55
1963	9%	61	50%	59	2%	92
1964	7%	51	38%	45	2%	79
1965	9%	60	52%	62	2%	69
1966	7%	51	50%	59	2%	70
1967	7%	50	49%	58	2%	89
1968	6%	40	40%	48	2%	108
1969	6%	42	42%	50	3%	118
1970	6%	43	45%	53	3%	129
1971	7%	47	42%	50	4%	163
1972	9%	60	48%	57	5%	225
1973	8%	58	43%	51	6%	279
1974	11%	73	59%	70	9%	426
1975	13%	87	95%	112	10%	430
1976	11%	74	74%	88	8%	346

Fuente: elaboración propia sobre información de CEPAL.

En un primer momento la salida exportadora de productos manufactureros fue la respuesta del sector a la crisis de 1961/1962 y por ese motivo el volumen de exportaciones industriales de 1963 cuadruplicó al de 1958. Sin embargo, la expansión continuó sobre todo a partir de la segunda mitad de los sesenta y su magnitud se duplicó nuevamente en 1972 y en 1974. En valores corrientes, las manufacturas aportaron 1.000 millones de dólares ese año, el 25% del total exportado. Además, de la mano de la creciente maduración de la estructura productiva manufacturera aparecieron nuevos sectores con capacidad de competir en los mercados externos (Tabla 2): si bien el grupo “Alimentos, bebidas y tabaco” siguió ocupando el primer lugar, su participación relativa en las exportaciones industriales se redujo del 90% al 50% en el período, mientras que “Maquinaria y equipo” pasó de valores insignificantes a generar un cuarto de las exportaciones industriales hacia 1975.

Para 1963 la balanza comercial se volvió superavitaria y se inició una década de expansión económica, lo que indica el claro impacto que tuvo la expansión del volumen y, en particular, el “efecto precio” de las exportaciones.

Tabla 2: Exportaciones de bienes originados en la industria manufacturera, 1955-1975

AÑOS	TOTAL (*)	ALIMENTOS, BEBIDAS Y TABACO	TEXTIL, VESTIDO Y CUERO	QUÍMICOS, PETRÓLEO Y CAUCHO	INDUSTRIA METÁLICA BÁSICA	MAQUINARIA Y EQUIPO	DIVERSAS
1959	574	86%	8%				
1960	555	89%	7%				
1961	583	86%	8%				
1962	654	84%	9%				
1963	825	83%	8%				
1964	716	80%	7%				
1965	733	83%	6%				
1966	851	82%	7%	6%	1%	3%	1%
1967	866	80%	8%	5%	2%	4%	2%
1968	827	74%	8%	7%	4%	5%	2%
1969	1.001	73%	8%	7%	3%	6%	2%
1970	1.090	71%	11%	6%	3%	7%	2%
1971	1.037	70%	9%	7%	4%	9%	2%
1972	1.411	68%	11%	6%	3%	9%	2%
1973	2.126	62%	12%	5%	6%	13%	3%
1974	2.307	55%	11%	7%	7%	17%	4%
1975	1.590	48%	12%	8%	3%	26%	2%

Nota (*): en millones de dólares corrientes. Hasta 1965 las estadísticas no discriminaban la exportación industrial con detalle, por lo cual los sectores de alimentos y textil no sumaban el 100% del total.

Fuente: elaboración propia sobre información de CEPAL

Además de los valores corrientes, es necesario analizar el comportamiento real de las exportaciones y para ello se considera a continuación tanto su volumen físico como su poder adquisitivo, para lo cual se deflactó la serie a dólares constantes de 1955 mediante el índice de precios mayoristas de los Estados Unidos, un indicador representativo de la inflación internacional. De esta forma, en los veinte años en consideración se distinguen tres períodos en esas variables (Tabla 3): entre 1955 y 1961 se incrementó el volumen físico de las exportaciones totales del país (con 17% para las agropecuarias y 52% para las industriales) mientras se producía el movimiento inverso en el poder adquisitivo, sobre todo de los productos manufactureros. A partir de 1962 y por un decenio ambas dimensiones crecieron, pero siempre la expansión del poder de compra fue menor al crecimiento en volumen. Al contrario, en los últimos años en consideración esa situación se revirtió –en particular para las exportaciones primarias– por el inédito incremento en los precios internacionales ya comentado.

Tabla 3: Volumen físico (A), poder adquisitivo (B) y esfuerzo exportador (C) de las exportaciones totales, agropecuarias e industriales “no tradicionales”, 1955-1975 (1955 = 100)

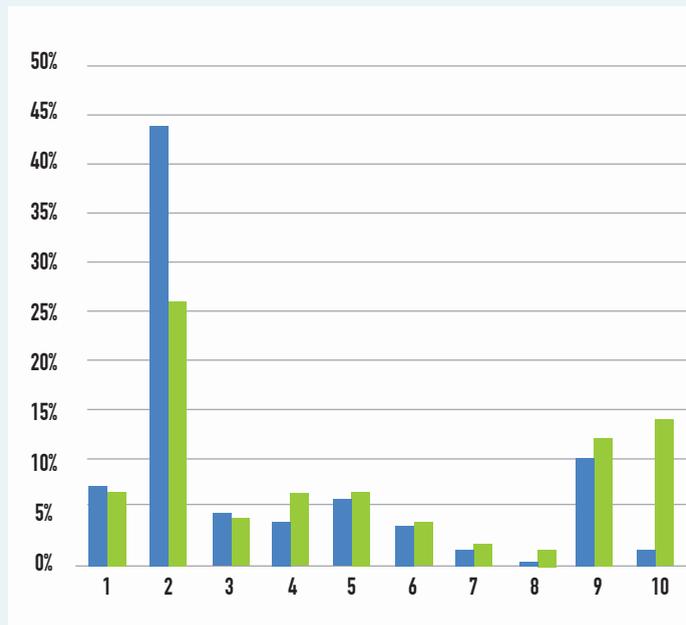
AÑOS	EXPORTACIONES TOTALES			PRODUCTOS AGROPECUARIOS			PRODUCTOS INDUSTRIALES “NO TRADICIONALES”		
	A	B	C	A	B	C	A	B	C
1955	100	100	100	100	100	100	100	100	100
1956	119	99	120	119	99	120	107	97	110
1957	129	99	130	129	98	132	135	108	125
1958	133	99	134	135	101	134	104	74	141
1959	129	101	128	130	101	129	115	88	131
1960	129	108	119	129	109	118	116	75	155
1961	119	97	123	117	97	121	152	90	169
1962	160	121	132	155	121	128	276	123	224
1963	173	137	126	163	133	123	401	208	193
1964	158	141	112	150	137	109	341	229	149
1965	168	146	115	163	144	113	274	189	145
1966	178	151	118	170	148	115	345	227	152
1967	171	139	123	162	133	122	375	259	145
1968	164	126	130	147	116	127	554	353	157
1969	192	143	134	174	130	134	624	415	150
1970	196	152	129	176	137	128	654	457	143
1971	169	144	117	146	127	115	656	505	130
1972	164	154	106	137	133	103	810	596	136
1973	200	229	87	152	190	80	1.322	1.065	124
1974	192	232	83	135	182	74	1.508	1.303	116
1975	159	160	99	117	127	92	1.147	854	134

Fuente: elaboración propia sobre información de CEPAL y del U.S. Bureau of Labor Statistics.

Visto de otra forma, el cociente entre ambos índices arroja una idea del esfuerzo exportador, es decir, la magnitud en que se debía incrementar el volumen físico exportado para mantener constante su poder adquisitivo. Nuevamente las exportaciones totales siguieron una evolución muy similar a las del sector agropecuario, en donde las mejores perspectivas de los mercados internacionales trajeron una situación más favorable en la primera mitad de la década de los setenta. Por su parte, mientras el volumen de las exportaciones “no tradicionales” tuvo un crecimiento acelerado y se multiplicó por 11,5 entre 1955 y 1975, el poder adquisitivo real de esas exportaciones lo hizo por 8,5. Es decir que, al tomar en cuenta el efecto distorsivo de la inflación internacional, el volumen de manufacturas exportadas tendría que haber sido un 34% superior para mantener el poder adquisitivo que tenían al inicio del período y, si bien sus perspectivas mejoraron a partir de 1962 (luego de un fuerte deterioro), el esfuerzo exportador manufacturero siempre fue superior al de 1955, al contrario de lo que sucedió con las ventas externas de productos de origen agropecuario, en 1973 y 1974 en particular. Los (pocos) estudios disponibles sobre la política de incentivos de la época han dado cuenta de su escaso impacto sobre el crecimiento o diversificación de las exportaciones industriales. Más

bien, la expansión que se verificó especialmente a partir de 1965 parece haber obedecido a la madurez del propio proceso industrial –favorecido por una situación externa más holgada– en los últimos lustros del modelo de industrialización. Para observar su funcionamiento estructural, se compara la contribución al valor agregado y el aporte relativo sobre las exportaciones de cinco ramas industriales entre 1966 y 1975 (Gráfico 3). Esta aproximación muestra, en primer lugar, que en el último decenio del modelo industrializador perdieron relevancia los sectores “tradicionales”. En el caso de “Alimentos, bebidas y tabaco”, a pesar de su relativa poca agregación de valor, mantuvo una fuerte orientación exportadora en línea con la especialización histórica del comercio externo argentino y, si bien siguió ocupando el principal lugar como grupo exportador, su participación en el total pasó del 44% al 26%. Por el contrario, la mayor expansión provino de las exportaciones de “Maquinaria y equipo”, cuyo aporte pasó del 1,4% al 14% en ese período. Junto con “Químicos, petróleo y caucho” y la “Industria metálica básica” fueron los grupos que aumentaron su peso tanto en el producto como sobre las exportaciones, mientras que “Textil, vestido y cuero” se ubicó en una situación intermedia, dado que logró ampliar su participación en el total exportado, pero con una caída de su peso en el producto.

Gráfico 3. Aporte de sectores industriales al PIB y las exportaciones totales, 1966 y 1975



Fuente: elaboración propia sobre información de CEPAL.

No resulta casual que la productividad media de los sectores industriales pesados (química, industrias metálicas, maquinaria y equipo) se expandiera a una tasa mayor a la de la economía global, del sector industrial en su conjunto e incluso que fuera, en promedio, seis veces más elevada que la correspondiente a la de las ramas tradicionales entre 1965 y 1973. La visión de conjunto indica que a partir de 1963 y hasta 1975 la maduración del sector manufacturero permitió, al menos en algunos sectores complejos, la aparición de un indudable “círculo virtuoso” en donde el crecimiento de la producción encontró una absorción creciente y estable en el mercado interno juntamente con una mayor salida exportadora, lo que permitió acelerar las ganancias de productividad y el ritmo del crecimiento global.

Hacia mediados de los años sesenta se forjó un consenso relativamente extendido entre los economistas argentinos en torno al camino que debía seguir el modelo de industrialización: resultaba imperioso que la producción manufacturera avanzara hacia los mercados internacionales.

Conclusión

En este artículo se analizaron algunos de los principales cambios que se verificaron en la canasta exportadora argentina en el período de la industrialización “compleja”, esto es desde 1955 hasta 1975. En particular, se destacaron las transformaciones que trajo la maduración de la estrategia de desarrollo –notorias a partir de 1963–, con la aparición de nuevas exportaciones que permitieron acelerar la tasa de crecimiento y sustentar una expansión industrial sobre bases relativamente más estables. Esto no implica negar que la dependencia sobre las divisas seguía operando y era, en efecto, una espada de Damocles suspendida peligrosamente sobre el progreso de la economía nacional. Con todo, la creciente salida manufacturera hacia los mercados externos permitía abrigar efectivas esperanzas; la estrategia de sustitución de importaciones estaba dejando atrás su exclusiva orientación mercadointernista y en su lugar despuntaba un modelo industrial híbrido: el árbol había alcanzado una madurez capaz de dar nuevos frutos. Sin embargo, los cuidados se revirtieron súbitamente en abandono y devastación, cuando después de 1975 se podó de raíz lo que por décadas se había sembrado con duro esfuerzo y se implantó, en su lugar, el páramo neoliberal.