

La estrategia exportadora de la industrialización por sustitución de importaciones

Debates y resultados (1955 y 1975)

Juan Odisio (IIEP-UBA-CONICET)

Marcelo Rougier (IIEP-UBA-CONICET)

Resumen

El objetivo de este artículo es analizar el comportamiento de la canasta exportadora en Argentina durante las últimas dos décadas del modelo de industrialización, entre 1955 y 1975. Por ese motivo, nos detenemos primero en los debates económicos de la época y luego en el estudio de las exportaciones industriales, indicando los cambios que se verificaron en su comportamiento y composición. Esta indagación muestra la madurez alcanzada por el sector manufacturero nacional, al dar evidencia de un claro “cambio estructural” en las condiciones bajo las que operaba. Si en 1955 las exportaciones industriales eran prácticamente insignificantes, veinte años más tarde aportaban un porcentaje sustantivo del total, y con un peso creciente de las ramas vinculadas a la producción más compleja. Esto no implica negar que la dependencia sobre las divisas seguía siendo la restricción más importante para alcanzar un crecimiento sostenido, sin embargo era a todas luces evidente que el modelo de industrialización había abandonado sus rasgos previos, vinculados a una producción relativamente ineficiente y exclusivamente orientada al mercado interno. En su lugar, parecía surgir un esquema “híbrido” donde sectores modernos con una mayor competitividad internacional permitían avizorar que la propia expansión industrial había comenzado a superar sus anteriores limitaciones estructurales.

Palabras clave: Exportaciones industriales – Modelo de industrialización – Cambio estructural

Abstract

The objective of this article is to analyze the behavior of the export structure in Argentina during the last two decades of the industrialization model, between 1955 and 1975. For this reason, we first take into account the economic debates of the time and then in the study of industrial exports, indicating the changes verified in their behavior and composition. This inquiry shows the maturity reached by the national manufacturing sector, giving evidence of a clear "structural change" of the conditions under which it operated. If in 1955 industrial exports were practically insignificant, twenty years later they contributed a substantial percentage of the total, and with an increasing weight of the branches linked to more complex production. This does not imply denying that the dependence on currencies remained as the most important restriction to achieve a sustained growth, however it was evident that the industrialization model

had abandoned its previous features, linked to a relatively inefficient production and exclusively destined to the national market. Instead, a “hybrid” scheme seemed to emerge where modern sectors with greater international competitiveness allowed to expect that the industrial expansion itself had begun to overcome its previous structural limitations.

Keywords: Industrial exports – Industrialization model – Structural change

Introducción

Los años comprendidos entre la década del cincuenta y 1975 corresponden a la segunda etapa del proceso de industrialización sustitutiva en Argentina, en la cual la búsqueda por una mayor integración del sector industrial se ubicó como el norte de toda la estrategia de desarrollo. Las discusiones y las opciones de política económica partieron de un diagnóstico ineludible: el límite para sostener el ritmo de crecimiento se encontraba en el déficit externo, que la misma expansión del sector industrial ocasionaba al demandar bienes de sustitución interna cada vez más difícil. Así, el estrangulamiento de divisas se hizo sentir con fuerza de manera regular desde la crisis que azotó al primer peronismo en 1949. A partir de entonces –aunque con mayor ahínco luego de 1955– se volvió claro que, con exportaciones primarias estancadas y una perspectiva debilitada de colocación de esos productos en los mercados internacionales, la fuga hacia adelante implicaba profundizar la sustitución de importaciones, tal como intentó fraguarla el gobierno desarrollista de Arturo Frondizi, por ejemplo.

Con todo, la crisis desatada en 1962 mostró una potencialidad que hasta entonces había estado velada para la industria argentina: la caída vertical del mercado interno motivó que muchas empresas buscaran en los mercados externos una salida para su acrecida producción. Fue en el transcurso de esa década que tanto la política económica como los debates entre los economistas mutaron hacia lo que hemos llamado la “conciencia industrial–exportadora” (Rougier y Odisio, 2017). En efecto, las recomendaciones en torno a esa posibilidad, la multiplicación de las medidas promocionales y la propia maduración del proceso de industrialización, sobre todo, permitieron que antes de la instauración del neoliberalismo en 1976 las exportaciones de manufacturas industriales representaran una porción sustantiva sobre el total exportado por el país, incluso aunque no llegaran a absorber una porción relevante en el valor total de la producción industrial.

De esta forma, en los últimos años del modelo industrializador se logró sostener una tasa de expansión más elevada sin caer en déficits comerciales. En la década de 1960 se dieron tres procesos que en conjunto permitieron disponer de una situación externa más holgada: el crecimiento de las exportaciones primarias (sobre todo en valor), una mayor sustitución de importaciones en los sectores “básicos” (es decir, en las industrias productoras de insumos de uso difundido) y el innegable avance de las exportaciones industriales. En este artículo, que se refiere a los años de 1955 a 1975, exploramos primero cómo los economistas argentinos fueron abandonando el “pesimismo exportador” que había predominado en las décadas anteriores, mientras que en la segunda parte examinamos las transformaciones operadas en la canasta exportadora argentina, centrando el análisis en el “cambio estructural” que permitió la aparición de una novedosa corriente de venta de manufacturas complejas al mercado mundial.

Las ideas sobre la necesidad de impulsar las exportaciones industriales

La idea de impulsar las exportaciones industriales como alternativa para el crecimiento de la economía nacional es muy antigua, incluso puede remitirse a fines del siglo XIX o durante los años de vigencia del modelo agroexportador, en tanto la diversificación y la agregación de valor a los productos tradicionales (básicamente materias primas y alimentos) permitiría mejorar la posición local frente a un *shock* externo desfavorable. Luego de la crisis económica mundial, durante la década de 1930, las alternativas giraron básicamente en limitar las importaciones y avanzar en su sustitución, en tanto las posibilidades de sostener las cantidades y los valores de los productos de exportación agropecuarios estaban limitadas. Con todo, más allá de un cierto “pesimismo exportador” que embriagó a buena parte de los pensadores y funcionarios, en algunos contextos particulares como durante la Segunda Guerra Mundial, la alternativa de la exportación manufacturera fue esbozada.¹ Por ejemplo, el denominado Plan Pinedo presentado en 1940 por el ministro de Hacienda, Federico Pinedo, incluía entre otras alternativas destinadas a impulsar el mercado interno, financieras fundamentalmente, la promesa de terminar con la discriminación arancelaria contra la industria y la introducción del *draw-back* para, de ese modo, estimular las exportaciones industriales. Con todo, el estímulo a la industria y la intervención del Estado tenía en realidad límites muy estrechos. En primer lugar, porque el financiamiento de las industrias era entendido como algo excepcional, y como tal, se lo establecía por un período de emergencia y, por otro lado, porque el fomento de las actividades manufactureras respondía fundamentalmente a la intención de actuar sobre el ciclo y a sostener la actividad de la industrialización ya desarrollada (Prebisch, 1991: 108).

En esos años de la guerra, tanto los “discípulos” de Alejandro Bunge vinculados a la *Revista de Economía Argentina*, como Raúl Prebisch y otros intelectuales compartían una perspectiva negativa sobre el futuro de las exportaciones primarias y la evolución de sus precios. La esperanza de un retorno a la “normalidad” parecía ya haberse diluido definitivamente y la industrialización y la ampliación del mercado interno eran opciones inevitables si el país quería eludir el estancamiento económico y la desocupación. Aunque también, como por ejemplo lo hizo Carlos Moyano Llerena, retomaban la vieja propuesta de Bunge de constituir una Unión Aduanera del Sur como estímulo para el incremento y mayor diversificación de la producción local (Moyano Llerena, 1944: 37–40).

Aun cuando su política se centró decididamente en el impulso del mercado interno, también durante el peronismo existieron algunos mecanismos cambiarios y crediticios destinados a estimular las exportaciones manufactureras, principalmente luego de la crisis de 1949 provocada por la restricción de divisas. No obstante, sería con la caída del régimen peronista que el tema, si bien manteniendo su marginalidad dentro de la estrategia de desarrollo, cobraría mayor significación. Particularmente, en los documentos que Prebisch elaboró para el gobierno militar en 1955 y 1956 se consideraban varias recomendaciones destinadas a resolver el problema del desequilibrio externo, considerado el principal obstáculo para el desarrollo económico, en tanto condicionaba la posibilidad de aumentar las importaciones de materias

¹ Dada la imposibilidad de los grandes países manufactureros de abastecer la demanda internacional, la Argentina, cuya producción industrial había alcanzado niveles importantes en el escenario latinoamericano, logró colocar diversas manufacturas en ese mercado principalmente.

primas, combustibles y equipos necesarios para el despliegue de las actividades industriales. En este sentido, sostenía que el gobierno peronista había orientado de mala manera las divisas disponibles a la salida de la guerra, especialmente en inversiones improductivas. En parte por ello, las exportaciones agropecuarias se encontraban estancadas, y no contribuían a generar las divisas necesarias. Prebisch aconsejaba devaluarla moneda para mejorar la posición de balanza de pagos del país; también atraer al capital extranjero y renegociar la deuda externa. Estas recomendaciones se combinaban con otras de carácter más estructural para la resolución del desequilibrio externo. La Argentina debía continuar vigorosamente el esfuerzo de industrialización y dentro de ese marco, tendiente a profundizar la sustitución de importaciones, planteaba algunas recomendaciones específicas para mejorar la productividad de las industrias y el desarrollo de nuevas actividades. Pero también consideraba que debían alentarse las exportaciones de productos manufacturados, aunque no se prescribían medidas específicas más allá de su liquidación por el mercado libre de cambios (Prebisch, 1955 y 1956a). Poco después, discutiendo con Pinedo sobre el papel que debía jugar el capital extranjero, Prebisch aclaró que éste podía impulsar el “desarrollo industrial para sustituir importaciones y para aumentar nuestras muy endeble exportaciones industriales” (Prebisch 1956b: 5).

En marzo de 1958, cuando las elecciones presidenciales habían dado como triunfadora a la fórmula de la UCRI, el presidente electo Arturo Frondizi le encargó al economista Aldo Ferrer un “Informe sobre la situación económica nacional”, destinado a ser un aporte al futuro gobierno. Según ese informe, la sustitución de importaciones no había abarcado las materias primas e insumos necesarios y terminó provocando un aumento de las importaciones; se trataba de una paradoja, pues el crecimiento industrial no había disminuido la sensibilidad a los factores externos. Para revertir ese proceso era necesario el despliegue de las estructuras básicas de la economía, el desarrollo integral de la manufactura y el impulso de la revolución tecnológica en las actividades agropecuarias. Dado que la expansión económica debía apoyarse fundamentalmente en el mercado interno, era indispensable acompañar ese desarrollo con una mejora de los ingresos de los sectores populares que robusteciera su poder de compra. No obstante, se indicaba un tratamiento de fomento para las exportaciones industriales: la desgravación impositiva por períodos determinados y el servicio financiero con tasas de interés y plazos apropiados (Grupo de Trabajo en Asuntos Económicos, 1958). Una vez en el gobierno, Frondizi sancionó una ley que ofrecía beneficios especiales a los capitales extranjeros acompañada por otra de promoción industrial. Entre los instrumentos específicos de ésta última se incorporaron la liberación de derechos aduaneros a las importaciones de bienes de capital, la protección arancelaria y también el tratamiento cambiario preferencial para las exportaciones industriales.

Por ese entonces, Moyano Llerena había iniciado la publicación de *Panorama* con el propósito de incidir en el diseño de la política económica. Desde sus páginas, en 1960 señaló que la expansión industrial debía continuarse “probablemente con mayor ímpetu que hasta ahora, pero no en cualquier renglón y a cualquier costo”, para lo que ofrecía tres orientaciones: en primer lugar, el apoyo a las numerosas industrias que no se encontraban en inferioridad técnica ni económica en relación al extranjero, a las que se podía otorgar una protección transitoria; por otra parte, para algunas actividades podía considerarse el mantenimiento de una protección permanente a pesar de sus mayores costos, si se juzgaran “indispensables” para la seguridad

nacional; por último, no era posible abrigar esperanzas de un retorno a la Argentina rural, porque incluso considerando que se produjera un salto tecnológico que incrementara de manera importante los saldos exportables, nada garantizaba su colocación en los mercados internacionales. La conclusión que derivaba era que se debían “aprovechar al máximo las posibilidades que tenga el país de exportar artículos que al menos tengan un cierto grado de elaboración fabril o exportaciones nuevas en general, que sean el resultado de una diversificación de la economía y no de un retorno a la anterior estructura de tipo rural” (Moyano Llerena, 1994: 215 y ss.).

Moyano proponía tres lineamientos fundamentales destinados a ampliar las posibilidades exportadoras de la industria nacional: en primera instancia, la necesidad de que se definiera una “política firme y permanente de apoyo a las exportaciones nuevas”, para lo que debían profundizarse las medidas a ese fin que el gobierno acababa de introducir (*draw-back* y créditos); por otra parte, debía renovarse la política comercial externa, a fin de abrir nuevos mercados, posicionar los productos nacionales en el extranjero, defender los términos del intercambio, etcétera.; finalmente, clamaba por la constitución de una “conciencia exportadora”, que faltaba en el país y que debía sumarse a la “conciencia industrial” (que ya habían logrado imponer los empresarios industriales). Anhelaba que las nuevas condiciones económicas presionaran en esta dirección: “si se crea una nueva clase de exportaciones basada principalmente en las manufacturas, puede esperarse que habrá de surgir también una nueva conciencia y una mejor defensa de estos intereses, que coinciden sin duda con los de la Nación” (*Ibidem*: 223–225).

El propio Moyano Llerena fue designado en agosto de 1963, en plena crisis del sector externo, por José Martínez de Hoz en su breve paso por el Ministerio de Economía, al frente de una “Comisión Honoraria de Reactivación Industrial” (CHRI). La Comisión presentó poco después un “Informe sobre la industria argentina y los medios para su reactivación” donde destacaba que la profundidad de la crisis económica había arrojado como resultado positivo que por primera vez las empresas empezaran a tomar en consideración una política de reducción permanente de sus costos. Incluso se complacía al notar que eran muchos los empresarios que, forzados por la caída de la demanda interna, habían ensayado la exportación durante la crisis y pasaban a proyectar una conquista más estable de los mercados internacionales. Entre múltiples medidas destinadas a reactivar la economía, la Comisión proponía aplicar efectivamente las disposiciones ya dictadas para promover las exportaciones nuevas, señalando que “si la industria argentina quiere llegar a la solidez e importancia que el desarrollo económico impone, debe aspirar como exigencia fundamental a tener costos competitivos que le permitan exportar parte de su producción”. La exportación industrial permitiría una interesante ampliación del mercado con sus enormes ventajas en cuanto a dimensión económica de la empresa y a la elasticidad en caso de retracciones de la demanda interna (CHRI, 1963: 36).

La tónica general del Informe era que se debía alentar las exportaciones de “aquellas industrias que por razones técnico–económicas tienen o deben tener un tamaño que sobrepasa las actuales posibilidades del mercado argentino y necesitan de una manera indudable vender su producción también a otros mercados y la de aquellas industrias que elaboran materias primas nacionales de costos internacionales” (*Ibidem*: 37).

Estas ideas troncaron plenamente con el último documento que Prebisch preparó para la CEPAL, presentado en una reunión mantenida en Mar del Plata en mayo de 1963 y que se transformaría en el

punto de partida para el renacer del debate local acerca del grado adecuado de intervención estatal, las capacidades de los planes de desarrollo y los instrumentos necesarios para resolver las recurrentes crisis del sector externo. En ese trabajo, Prebisch cuestionó algunos de los supuestos cepalinos tradicionales y señaló una preocupación que pasaría a ocupar uno de los ejes centrales en la discusión posterior: la eficiencia de la industrialización sustitutiva que impedía la exportación industrial. Para el destacado economista, “la industrialización cerrada por el proteccionismo excesivo, y así también los aranceles desmesurados sobre ciertos productos agrícolas importantes, han creado una estructura de costos que dificulta sobremanera la exportación de manufacturas al resto del mundo” (Prebisch, 1963: 86–87). Su propuesta enfatizaba la necesidad de integración económica a fin de permitir el avance de las exportaciones industriales como alternativa para mejorar la eficiencia del sistema.

Mientras tanto comenzaron a implementarse medidas específicas tendientes a estimular las exportaciones industriales. Los incentivos se multiplicaron 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 necesarios para la exportación industrial y franquicias aduaneras para las importaciones de maquinaria y equipo que la impulsaran, entre otras facilidades. Además, se avanzó con diversos acuerdos comerciales, sobre todo dentro de la ALALC.

Pronto se conformó un relativo consenso entre diferentes intelectuales y referentes del campo económico en torno a que la causa explicativa fundamental de la debilidad del crecimiento argentino y de sus problemas estructurales era la tendencia a funcionar como una economía sesgadamente cerrada y por lo tanto con una alta cuota de subsidios (Rougier y Odisio, 2017: cap. 5). Numerosos analistas afirmaban que no sólo la sustitución de importaciones había “agotado sus posibilidades” sino que era cuestionable que ese proceso hubiera sido la única alternativa presente para el desarrollo de la economía argentina. Al no contemplarse seriamente la posibilidad de las exportaciones de manufacturas se desperdiciaba capital tanto en plantas sobredimensionadas como en actividades sustitutivas que necesitaban ser subsidiadas en mayor medida que las posibles actividades industriales de exportación.

Las propuestas de exportación manufacturera tenían sesgos diferenciados: algunos consideraban que debían estimularse todas las exportaciones industriales y otros sostenían que sólo algunas actividades debían ser promovidas con ese fin. En una reunión internacional, organizada por el Centro de Investigaciones Económicas del Intituto Di Tella (ITDT) a fines de 1966, se planteó la necesidad de definir nuevas estrategias de industrialización (Brodersohn, 1970). Los trabajos allí presentados discutieron los vínculos entre el proceso de industrialización, el sector externo y el desarrollo económico; las etapas y características de la industria sustitutiva y las alternativas para alcanzar un “acelerado crecimiento” económico. En esa ocasión, Ferrer sostuvo que la eliminación del desequilibrio crónico de la balanza de pagos era un requisito impostergable para el desarrollo. En su opinión, la restricción de las importaciones siempre era un instrumento clave de la política de industrialización, pero debía ser utilizada en forma

selectiva dentro de una política orgánica. Era necesario incrementar las exportaciones, pero no sólo las tradicionales, pues consideraba inconveniente que un sector rural eficiente sostuviera a una industria cerrada e ineficiente.

Para Ferrer la alternativa de estrategia industrial suponía pasar de un “modelo integrado y autárquico” a uno “integrado y abierto”, es decir con capacidad de exportar productos de las diversas fases del ciclo manufacturero. Ésta era la única opción viable para resolver los problemas de escala en una economía pequeña como la Argentina. Para ello, era necesario desarrollar las industrias básicas a precios competitivos y resolver ineficiencias derivadas de la mala organización empresarial, la insuficiente integración y el bajo nivel tecnológico. La concentración de la producción permitiría que pocas plantas adquiriesen economías de escala (Ferrer, 1969).

Por su parte, Guido Di Tella definía los ejes de la estrategia de industrialización capaz de generar el crecimiento. En su opinión, Argentina enfrentaba un dilema “verdaderamente insoportable”: “o bien persevera en un esquema de desarrollo semiautárquico –que se siente con un hálito rancio– u opta por el esquema liberal que, de alguna manera, parecería aún más perimido que el anterior”. Consideraba que se había interpretado erróneamente la teoría clásica de especialización internacional, interpretación “burda” que recomendaba a la Argentina la especialización en actividades agropecuarias; esto habría provocado la respuesta crítica basada en el “pensamiento localizacionista y espacial alemán” y en la experiencia autárquica soviética (Di Tella, 1969: 451 y 460). De lo anterior, derivaba una interpretación “internalista” del desarrollo donde la mejor estrategia consistía en concentrar el esfuerzo económico en un conjunto reducido de industrias que permitieran el pleno aprovechamiento de las economías internas al desarrollarlas en una gran escala que posibilitara la exportación manufacturera a otros mercados. En opinión de Di Tella, las “industrias básicas” eran aquellas que podían exportar a costo internacional, no aquellas que encarecieran los costos de los productos para el resto de la industria. Estas no servían y debían desestimularse (Di Tella, 1970).

En suma, a fines de los años sesenta, existía consenso en que el mercado cerrado no había sido el mejor incentivo para el logro de una organización industrial moderna y de los adelantos tecnológicos. Desde diferentes perspectivas, estos intelectuales proponían fomentar un proceso de especialización, en un esquema abierto que permitiera por vía de la exportación industrial generar un plus de recursos externos indispensables para mantener la expansión de las importaciones y el crecimiento industrial. Independientemente de los matices importantes que pudieran existir, la necesidad de impulsar el desarrollo industrial y la exportación de manufacturas fue incluida en el temario de la política económica de allí en adelante. Prueba de ello es que estas ideas fueron recogidas en los documentos oficiales elaborados por el Consejo Nacional de Desarrollo o la Secretaría de Industria que asumieron la opinión de estos y otros especialistas, muchos de los cuales tuvieron injerencia directa en la elaboración de las políticas económicas de esos años.²

² Varias disposiciones se encaminaron a garantizar el logro del objetivo exportador. 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 ya no se respondía solamente a una necesidad de la coyuntura, sino que se buscaba generar una política de cambio estructural, cuyos resultados debían

Al mismo tiempo comenzaron a aparecer numerosos estudios que, frente a la ausencia de registros oficiales, dieron cuenta del avance cuantitativo de las exportaciones industriales argentinas como también aproximaciones que estudiaron el funcionamiento de la política promocional. Por esos motivos no resultó casual que el plan de estabilización y reactivación presentado en marzo de 1967 por Adalbert Krieger Vasena recogiera esos aportes. En particular, uno de sus objetivos era incrementar la eficiencia del sector industrial para favorecer su salida exportadora. Al respecto, el entonces ministro señaló: “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” (citado en Rougier y Odisio, 2017: 305).

Poco después de anunciado el plan, Daniel Schydrowsky publicó dos trabajos acerca de las medidas de política económica que podían sustentar la expansión de las exportaciones industriales. En julio de 1967 apareció una propuesta para establecer una “regla” adecuada a fin de promover las exportaciones manufactureras a través de una devaluación compensada de aquellas economías que habían avanzado en el sendero de la sustitución de importaciones pero que veían frenada su expansión dada la imposibilidad de continuar reduciendo el coeficiente de importaciones (Schydrowsky, 1967). Su interpretación tomaba los términos tradicionales de la teoría del comercio internacional neoclásica y buscaba fijar el parámetro cambiario que permitiera a los países de menor desarrollo alcanzar un esquema de precios relativos que asemejara la estructura de precios internos a los de su ventaja comparativa internacional, a fin de incrementar las ventas al exterior de bienes manufacturados. La política planteada por Schydrowsky consideraba, en lo fundamental, tres medidas: la devaluación del tipo de cambio hasta el punto en que una parte de la producción industrial se volviera competitiva en términos de costos internacionales, la rebaja de los aranceles a la importación para mantener inalterado el valor de dichos bienes en moneda local y la imposición de recargos *ad-valorem* sobre las exportaciones tradicionales en el mismo porcentaje que la devaluación ensayada. Si bien no realizaba referencias al caso argentino, si se considera el texto frente a las discusiones que en ese momento se estaban dando en el país como, especialmente, el esquema de política económica impulsado por Krieger Vasena muy poco antes, la vinculación es bastante evidente.

Dos meses después apareció otro trabajo del mismo autor, donde tomaba en consideración otra herramienta de promoción de exportaciones industriales: los subsidios directos, considerando tanto exenciones y *draw-backs* como contribuciones del Tesoro.³ Los supuestos de los que partía reflejaban la situación que en ese momento atravesaba la economía nacional y buscaba las condiciones para una salida exportadora de la producción industrial. La condición fundamental para la aplicación de esta política “keynesiana en esencia” era que el gasto público

garantizar la sustentabilidad de la industrialización en el mediano plazo.

³ Este trabajo se publicó originalmente como documento del departamento de asesores de Harvard en septiembre de 1967, al año siguiente apareció en *Económica* y en *Economic Development and Cultural Change* en 1971 (que es la versión que citamos aquí).

asociado a ella debía ser menor o igual a los ingresos fiscales generados tras la aplicación del subsidio. Schydrowsky estimaba que cada peso de exportaciones podía generar 56 centavos de ingresos fiscales. De allí derivaba como criterio general que el Tesoro podía “pagar 56 centavos de subsidio por cada 44 centavos del valor FOB de exportaciones sin que por ello se incrementa su déficit” (Schydrowsky, 1971: 401). Dicho de otra forma, el subsidio podía llegar a representar, como máximo, el 130 por ciento del valor de las exportaciones industriales nuevas.⁴ En segundo lugar, encontraba que la exportación de los sectores manufactureros tradicionales eran los que tenían un multiplicador mayor sobre las arcas públicas (en orden descendente: tabaco, cuero, carne, textiles, agricultura, ganadería y alimentos y bebidas) mientras en el otro extremo se ubicaban la siderurgia, metalurgia, maquinaria y equipos eléctricos, automóviles, combustibles y electricidad y caucho. En base a esos resultados buscó definir un modelo de subsidios óptimos. El objetivo era encontrar la forma de acelerar el crecimiento frente a las restricciones dadas por la capacidad instalada y por el equilibrio del balance de pagos y el resultado fiscal. Entre otras recomendaciones, señalaba que los sectores prioritarios que debían recibir apoyo para la exportación eran alimentos y bebidas, madera, caucho, cuero y piedra y vidrio y cerámicos. Estas industrias podían arrojar, de acuerdo con su modelo, los mayores excedentes externos con un menor nivel de gasto público y, por lo tanto, elevar el crecimiento manteniendo tanto el equilibrio externo como el fiscal.⁵

También David Felix, que había participado en el debate del ITDT, publicó dos trabajos en 1968 acerca de la experiencia de la industrialización argentina, con una perspectiva que era tanto crítica de su devenir previo como sombría respecto a sus posibles derroteros. El primero de ellos retomaba los argumentos que señalaban los límites económicos que el propio proceso sustitutivo generaba y cómo la estructura de precios relativos constituía un serio impedimento para establecer una estrategia de exportación industrial a gran escala, aunque reconocía que existía margen para avanzar con las ventas externas de las industrias “vegetativas” en particular (Felix, 1968a). El otro texto se trataba, precisamente, de un análisis centrado en las exportaciones no tradicionales, dando cuenta tanto de su creciente importancia como de las políticas específicamente orientadas a impulsarlas. En este artículo, Felix realizaba un amplio estudio estadístico y econométrico, en el que su hallazgo principal era que casi toda la corriente de exportaciones industriales en el período 1955–1966 se podía explicar por el exceso de capacidad instalada y el ingreso al ALALC y que, por el contrario, los precios externos relativos –el efecto combinado de la devaluación y los subsidios– no parecían tener impactos significativos (Felix, 1968b: 9). En adición hallaba que la mayor proporción de esas operaciones había provenido de

4 Norberto Belozercovsky criticó los resultados de este trabajo, señalando que como ya existía un subsidio a las exportaciones no tradicionales, debía tomarse ese valor como criterio para definir si resultaba conveniente o no elevar su tasa, señalando además que ese valor incrementado no podía abonarse a la exportación marginal que ocasionara, sino que beneficiaría a toda la exportación no tradicional. Incorporando estas restricciones, el resultado dependía de la elasticidad de las exportaciones al subsidio. Señalaba que para que no se incrementara el costo fiscal las exportaciones no tradicionales argentinas debían alcanzar una elasticidad de oferta superior a 2,6, “valor que, especialmente en el corto plazo, es bastante alto” (Belozercovsky, 1970: 155).

5 Avanzar con la exportación de otros sectores podría acarrear un menor superávit externo total, ya que el ingreso adicional generado con esas ventas externas ocasionaría –siempre de acuerdo con los parámetros obtenidos– un aumento del consumo interno que afectaría *a posteriori* los saldos exportables.

los sectores más capital intensivos. Si bien ello se encontraba “en contraste con las expectativas *a priori* de la teoría convencional del comercio”, reconocía que en la práctica se podían hallar otros factores en operación (*Ibidem*: 3). Citaba en este punto un trabajo de Dagnino Pastore de 1964 que había consultado a las principales asociaciones empresariales acerca de las posibilidades de avanzar con la exportación hacia los mercados de la ALALC, y los rubros que eran vislumbrados con mayores probabilidades de éxito correspondían, efectivamente, a la industria pesada (motores, maquinaria, químicos, etcétera), dado su exceso de capacidad instalada, la falta de producción en esos bienes industriales en los otros países de la región y una gestión más moderna en las empresas argentinas.

Felix señalaba que en el universo de las exportaciones fabriles convivían dos situaciones claramente diferenciadas: por un lado, las provenientes de las procesadoras de materias primas agropecuarias tradicionales y por otro, el resto del sector manufacturero. Las primeras aportaban el grueso de las exportaciones, pero tenían un impacto mucho menor sobre el producto y el empleo industrial y, asimismo, el valor que agregaban sobre el valor de producción era exiguu. Su dinámica de funcionamiento también era diferente, ya que el uso de la capacidad instalada era función primordialmente de la disponibilidad de materias primas del agro, mientras el resto del sector industrial seguía los vaivenes de la demanda doméstica. Otra de las características del comercio exterior industrial era la “mini exportación”, ya que casi la mitad de las ventas al extranjero de la industria correspondían a bienes con valor inferior a los 10 mil dólares. Felix relacionaba este hecho a que Argentina tenía la economía más industrializada de América del Sur y por lo tanto funcionaba como una especie de “país almacén” (*country store*) para los países limítrofes; a pesar de tener costos industriales elevados, la proximidad permitía exportar una enorme gama de productos.

En un análisis más específico, Felix encontraba que la caída en el uso de la capacidad instalada tenía un impacto preponderante (siendo menor el del tipo de cambio) en las exportaciones hacia el “resto del mundo”.⁶ De allí derivaba que los industriales argentinos se veían impulsados a realizar colocaciones hacia mercados más competitivos –es decir, no pertenecientes a la ALALC– solamente frente a crisis más agudas del mercado interno. Asimismo, tras efectuar estimaciones de la capital-intensividad por sector industrial, aportaba dos hallazgos: por un lado, que el 60% de las exportaciones no tradicionales provenían de las ramas con mayor intensidad de capital relativa; por otro, que de 44 sectores, sólo en cinco de ellos la colocación exterior superaba el 10% del valor de producción (máquinas de oficina, alimento para animales, frutas en conserva, alambre y tubos), mientras que, en el otro extremo, para veintidós industrias era casi insignificante, representando menos del 3% del total (*Ibidem*: 14).

Tras el análisis estadístico, Felix consideraba el esquema institucional y de política económica para explicar sus hallazgos, especialmente que las exportaciones no tradicionales (como las importaciones) fueran inelásticas frente a variaciones de los precios relativos. Ello

6 Siguiendo algunas de las hipótesis de Felix, John Eriksson (1970) efectuó una exploración econométrica acerca de los determinantes de la exportación industrial entre 1951 y 1965. Allí confirmaba que, en términos generales, las variables con mayor relevancia resultaban la producción interna (de manera inversa) y un índice de exportaciones mundiales, que aproximaba la situación de la demanda internacional. Por su parte, el tipo de cambio “efectivo” (es decir, ajustado para reflejar con los beneficios a la exportación no tradicional) tenía un efecto considerablemente menor sobre la evolución de las exportaciones no tradicionales.

se relacionaba a una elevada capacidad monopólica del sector industrial para incrementar sus precios, que Felix adjudicaba a la estructura “oligopólica y cartelizada” de la industria argentina. Esa posibilidad ocasionaba que los “ritos de purificación schumpeterianos” no tuvieran lugar y se mantuvieran en pie las condiciones que originaban la restricción externa, ocasionando un movimiento macroeconómico fuertemente inestable en torno a la evolución industrial. La salida debía ser la exportación manufacturera, aunque como varios autores ya habían advertido, se debía encontrar un “compromiso factible entre las severas demandas económicas y los factores político–institucionales que constriñen las opciones de política económica” (*Ibidem*: 38).

La solución podía pasar por la ampliación de los subsidios hasta encontrar respuestas en la oferta industrial, ya fuera mediante el retorno al sistema tipos de cambio múltiples o por medidas de tipo fiscal (en este punto tomaba las estimaciones de Schydrowsky). En caso de avanzar con estas medidas debía adoptarse al mismo tiempo una política complementaria de reducción de aranceles, que facilitara la racionalización industrial: “Una competencia de las importaciones más libre haría a la demanda de importaciones más elástica al precio y limitaría la capacidad de fijación de precios oligopólica y de cártel de la industria argentina. Las firmas estarían obligadas a ser más competitivas y propensas a exportar o desaparecer” (*Ibidem*: 35). El éxito de una política de ese tipo, dependía de la “flexibilidad” que la industria argentina mostrara para adecuarse a la nueva situación.

Otra alternativa era focalizar las medidas de fomento y racionalización en las industrias intensivas en mano de obra y en bienes agropecuarios, para generar condiciones más favorables para la liberalización de la economía, en sintonía con las propuestas de Di Tella. Según Felix, esta opción tomaba en consideración tanto la debilidad del Estado argentino para establecer un sistema de subsidios eficiente como el mantenimiento del criterio de costos comparativos internacionales. Sin embargo, advertía que también esta política tenía sus obstáculos institucionales: por un lado, debía considerarse el debilitamiento de la capacidad institucional que los elencos burocráticos mostraban desde la caída del peronismo y por otro, y más relevante aún, porque se encontraba “en contradicción con la corriente del liberalismo económico en boga en los círculos empresariales argentinos y con el síndrome de la industria pesada de los nacionalistas argentinos” (*Ibidem*: 38).

También Marcelo Diamand intervino en ese debate. Para el ingeniero, la política sustitutiva se encontraba en un “callejón”: el reconocimiento de la menor productividad industrial radicaba en la presencia de un tipo de cambio más elevado para la industria, que se adoptaba implícitamente con la estructura arancelaria de protección. Empero, este “pseudo–cambio” no daba solución al problema de fondo porque funcionaba de manera asimétrica, dado que actuaba sobre las importaciones, pero la exportación industrial debía hacerse a la paridad establecida para el sector primario. La orientación de las manufacturas locales debía hacerse así cada vez más cerrada, originando ese “callejón”. La solución pasaba por adoptar una paridad que correspondiera a la productividad relativa del sector industrial, siendo la respuesta más directa la adopción de una “devaluación compensada” (Diamand, 1969). Diamand reconocía la originalidad de esta propuesta en los trabajos de Prebisch. En su visión, la medida ensayada por Krieger Vasena en 1967 había sido correcta en lo fundamental; sin embargo, su problema fue que la reforma cambiaria se implementó al mismo tiempo que un reajuste de salarios, que presionó

al alza los costos industriales. El error radicó en utilizar el tipo de cambio también como ancla inflacionaria, manteniéndose nominalmente fijo y reduciéndose los derechos a la exportación. De tal modo, dos años después el efecto del cambio múltiple se había vuelto casi insignificante.

Dada la oposición que podía generar un esquema cambiario de este tipo, Diamand proponía el establecimiento de un esquema implícito en sostén de las exportaciones (que fuera recíproco al de las importaciones). Mediante reintegros, también podían establecerse tipos de cambio múltiples. Las alternativas concretas que vislumbraba eran dos: por un lado, podía generalizarse el régimen de *draw-back* para todos los insumos de los productos de exportación, fueran importados o nacionales, para equiparlos a los precios internacionales. Al tener la industria argentina un alto nivel de integración, la devolución de impuestos sobre los insumos importados tenía un pobre efecto. Su objetivo debía ser compensar los altos costos (relativos) de los eslabones previos a la exportación industrial, más que el reembolso de los cargos aduaneros incurridos. Otra opción, que Diamand tomaba de Di Tella (1969), era establecer “reintegros simétricos” a la exportación. Si se aceptaba que los sobrecostos de los insumos industriales se hallaban compensados por los aranceles impuestos sobre la importación del producto final, se podía establecer un reintegro que representando un monto equivalente a los derechos aduaneros mantuviera los precios internos en proporción a los externos.

Descartado el financiamiento externo como panacea, la alternativa que planteaba Diamand era establecer una política que tuviera como norte principal la promoción de las exportaciones industriales. Al momento de escribir su artículo, consideraba que había un amplio margen de acción para avanzar tanto con la sustitución de importaciones como con la promoción de exportaciones. No dejaba tampoco de lado la necesidad de promocionar las exportaciones tradicionales, pero debían evitarse las transferencias masivas de ingreso y apoyar en cambio los incrementos de la producción y una explotación agropecuaria más intensiva.⁷

Unos años después, Diamand publicó en *Desarrollo Económico* el que sería su artículo más conocido, donde sintetizó los argumentos que había desarrollado durante los años previos y que lo habían llevado a caracterizar a la economía argentina como una “estructura productiva desequilibrada”. Su interpretación se oponía a la de los economistas liberales, al señalar que “el desarrollo industrial de los países como la Argentina significa un abandono deliberado de ventajas comparativas, la creación de un desequilibrio dentro de la estructura productiva y la promoción del crecimiento industrial, o sea la promoción del crecimiento del sector de una productividad relativa menor” (Diamand, 1972: 40). La estructura emanada de esa estrategia era desequilibrada más no necesariamente ineficiente. La solución consistía en terminar con el tipo de cambio único que impedía exportar a los sectores de menor productividad relativa. Era cuestión de equiparar la situación de las importaciones con la de las exportaciones. La industria gozaba de numerosos aranceles que adecuaban la paridad cambiaria a la productividad del sector, pero ese esquema de protección – en principio, de carácter excepcional– resultaba contradictorio. Al socavar la posibilidad de realizar exportaciones manufactureras,

7 Sobre estas ideas Diamand publicó luego un artículo contra los “falsos dilemas en el debate económico nacional”: campo–industria, exportaciones industriales–sustitución de importaciones, estabilidad–crecimiento, lo económico– lo social, capitales extranjeros–estancamiento y libremercado–intervencionismo (Diamand, 1971).

reafirmaba la “excepcionalidad” de las actividades protegidas, que sólo podían sobrevivir tras esas barreras arancelarias.

Con el regreso del peronismo al poder en 1973 el programa económico se sustentó en el Acta de Compromiso Nacional para la Reconstrucción, la Liberación Nacional y la Justicia Social. En el acuerdo concertado se perfilaban una serie de medidas destinadas a la estabilización en el corto plazo y otras de carácter estructural, en cuyo diseño la Confederación General Económica (CGE) había trabajado durante años. En un mensaje frente a los gobernadores, José Gelbard enumeró las propuestas y proyectos de ley para el conjunto de la economía nacional. Allí remarcó que el programa económico de “liberación y de reconstrucción” asignaba un papel protagónico a los sectores industrial, minero y de la construcción. El objetivo de la política sectorial era lograr mayores niveles de eficiencia conjuntamente con el pleno empleo y la descentralización económica. Pero agregó la importancia de las exportaciones manufactureras en el marco de una estrategia global de desarrollo de un capitalismo autónomo: se trataba también de “integrar nuevos sectores industriales y mineros al comercio internacional, con la finalidad de disminuir el balance negativo de divisas procedente del sector manufacturero y posibilitar la nacionalización del sector, mediante la promoción selectiva del empresariado nacional, del desarrollo tecnológico autónomo y de una efectiva política de sustitución de importaciones”. Gelbard también detalló el proyecto de ley de promoción industrial que impulsaba el gobierno. Sus principales objetivos eran el incremento del poder de decisión nacional en el sector industrial, por lo que se reservaban los beneficios de la promoción a las empresas de capital local. Esencialmente, la promoción se limitaba a “proyectos que cumplan con los requisitos de crecimiento, independencia tecnológica, preservación del medio ambiente, desarrollo de exportaciones manufactureras y sustitución de importaciones, mejoras en los niveles de costos y de empleo de mano de obra” (Gelbard: 10).

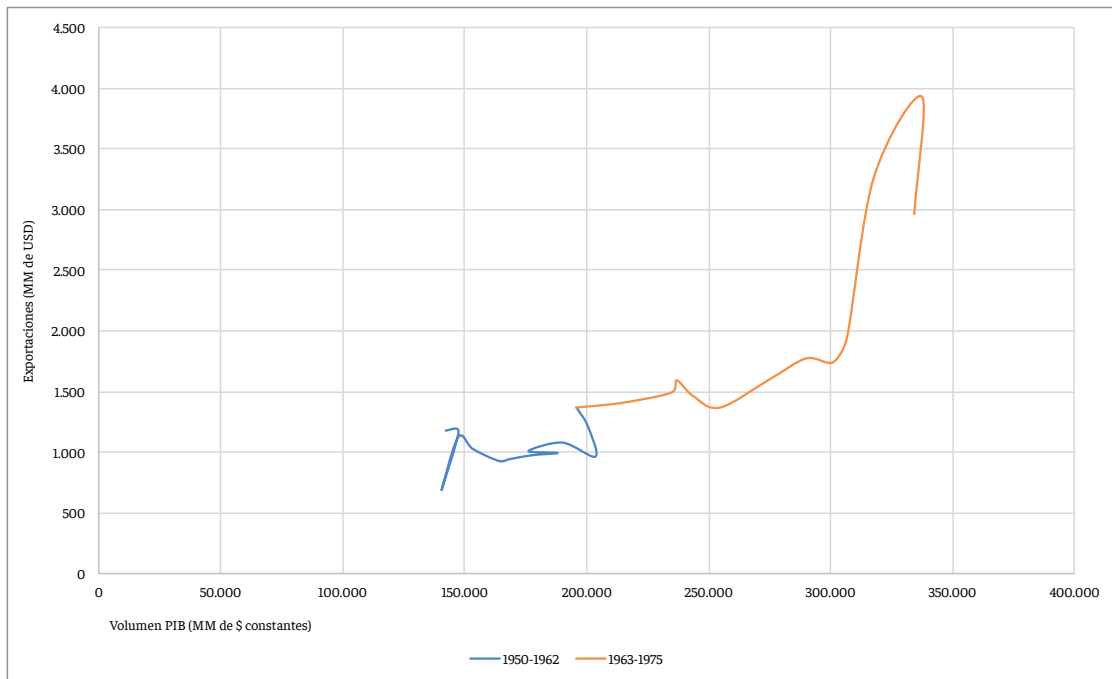
Juntamente con la política de promoción, el gobierno proponía un proyecto de ley de “defensa del trabajo y la producción nacional” con el objetivo de desarrollar una estructura industrial y productiva destinada a garantizar el crecimiento económico equilibrado de la economía nacional. La idea era que a través de la política arancelaria se llevase a cabo una política de importaciones coherente con la capacidad de la industria local; también se estipulaba una serie de mecanismos para estimular la exportación de productos industriales no tradicionales (reintegros y reembolsos) por parte de las empresas nacionales. Para la pequeña y mediana empresa, Gelbard propuso la creación de una Corporación que coordinara su equipamiento y el desarrollo tecnológico, a la vez que su agrupamiento y concentración horizontal y vertical con el objetivo de superar el “dualismo funcional de la economía argentina”. Especialmente se apuntaba a dinamizar empresas vegetativas y a mejorar sus posibilidades de captación de nuevos mercados (por ejemplo, el organismo podría coordinar grupos de empresas con programas de exportación).

El desempeño de las exportaciones industriales

Desde 1949 en adelante, durante la “segunda etapa” del modelo de industrialización, las crisis originadas por el ahogo del sector externo se repitieron de manera casi permanente. El producto tenía una clara dependencia de la capacidad de abastecerse de importaciones, que –dado

un contexto de escasez de acceso al financiamiento externo— estaba determinada de manera preponderante por las exportaciones. Así, entre 1950 y 1963 la tasa acumulativa de crecimiento promedio del volumen del PIB fue de un magro 2,5% anual. Sin embargo, en los siguientes doce años, la mayor capacidad de importar permitió sustentar una importante expansión económica y la tasa se aceleró al 4,6% promedio anual para el período 1963–1975. Por detrás de esa evolución más favorable del producto se encontraba que el resultado comercial argentino había logrado superar holgadamente los 1.000 millones de dólares de exportación desde mediados de los años sesenta, un techo que se había hecho sentir desde hacía décadas.⁸

Gráfico 1: Volumen del PIB y exportaciones totales, 1950–1975 (pesos constantes y dólares corrientes)



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.

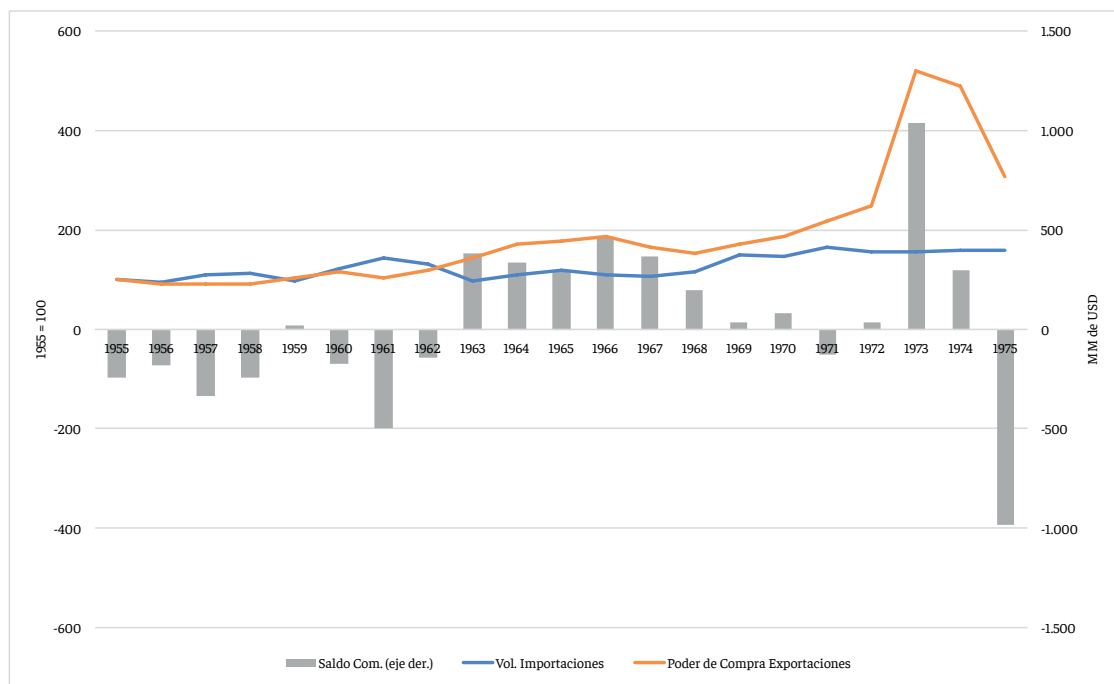
Desde 1955 y hasta 1962 la balanza comercial del país arrojó resultados negativos todos los años, con la excepción relativa de 1959 (Gráfico 2). En ese período, el volumen físico de las importaciones tendió a superar el poder de compra de las exportaciones.⁹ A partir de 1961, sin embargo, este índice comenzó a crecer. De tal modo, 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

8 De acuerdo con datos históricos del INDEC, desde 1910 hasta 1962 se superó ese valor solamente en los años 1919 y 1928 y entre 1946 y 1954 (con la excepción de 1952). Considerando el período de 1928 a 1962, el promedio de la exportación total del país se ubicó apenas por encima de los 800 millones de dólares corrientes.

9 El poder de compra de las exportaciones se define como el valor de las unidades físicas de importación que se pueden comprar con las exportaciones en cada período y se calcula multiplicando los volúmenes de exportación por los términos de intercambio correspondientes.

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 (a partir de 1969 fue un 65% superior al correspondiente a 1955 o 1963) redujo fuertemente esos valores e incluso la balanza se volvió negativa en 1971. Sin embargo, a partir de 1972 mejoraron los precios externos de manera importante y el poder de compra de las exportaciones tuvo una expansión muy acentuada, lo que trajo una holgura externa 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 de bienes y capitales– 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 ese momento había sufrido la economía argentina.

Gráfico 2: Balanza comercial argentina, 1955–1975 (índice 1955 = 100 y dólares corrientes)



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

Para el período 1955–1975 se pueden distinguir dos tendencias en el nivel agregado de la orientación exportadora del país (cociente entre el valor de sus exportaciones y el producto bruto): una caída hasta finales de los años sesenta y, a partir de 1968, una recuperación que llevó a la relación del 6% hasta el 13% en 1975 (Tabla 1). La evolución de la orientación exportadora nacional siguió el movimiento de las exportaciones del sector agropecuario, que también tuvieron un mínimo en 1968, con una orientación exportadora sectorial del 40%. En el caso de la industria manufacturera 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 un mínimo de 0,75% en 1960. Como señaló gran parte de la literatura de la época, se trataba de una industria que estaba orientada de manera casi exclusiva hacia el mercado interno. Con todo, a partir de ese año, el coeficiente comenzó a recuperarse desde ese nivel poco significativo: 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.

Tabla 1: Orientación exportadora total y de los sectores agropecuario e industrial, 1955–1975 (porcentajes e índice 1955 = 100)

Años	TOTAL		AGRICULTURA, CAZA, SILVICULTURA Y PESCA		INDUSTRIAS MANUFACTURERAS	
	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 (1986 y 1988) y Ferreres (2010).

Además del incremento en el valor de las exportaciones totales, se produjo otro fenómeno de importancia en los años sesenta: empezaron a crecer y a ganar preponderancia las ventas externas de productos manufactureros específicamente. En un primer momento la salida exportadora fue la respuesta 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 y su magnitud se duplicó nuevamente en 1972 y en 1974. Expresadas en valores corrientes, las manufacturas aportaron en ese año 1.000 millones de dólares, 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 dentro de las exportaciones industriales el grupo “Alimentos, bebidas y tabaco” siguió ocupando el primer lugar, su participación relativa pasó del 90% al 50% en el período, mientras que “Maquinaria y equipo” pasó de representar valores insignificantes a generar un cuarto de las exportaciones industriales hacia 1975. Recién a partir de 1966 las estadísticas comenzaron a discriminar con detalle las exportaciones de “manufacturas de origen industrial”: entre ese año y 1975 los principales sectores del rubro fueron “Material de transporte”, “Metales comunes”, “Químicos y conexos” y “Máquinas y aparatos eléctricos”.

Tabla 2: Exportaciones de bienes originados en la industria manufacturera (millones de dólares corrientes y porcentajes)

Años	Total	ALIMENTOS BEBIDAS TABACO	TEXTIL VESTIDO CUERO	QUÍMICOS PETRÓLEO CAUCHO	INDUSTRIA METÁLICA BÁSICA	MAQUINARIA 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%
1976	2.364	52%	15%	7%	5%	18%	2%

Nota: en los primeros años las estadísticas no discriminaban la exportación industrial con detalle: la diferencia de la suma de los sectores de alimentos y textil con el total se expresaba bajo el rubro “otras”.

Fuente: elaboración propia sobre información de CEPAL (1986).

Ahora bien, aparte de los valores en precios corrientes es necesario analizar asimismo el comportamiento real de las exportaciones. Para ello, se considera a continuación tanto el volumen físico de las exportaciones (calculado por la CEPAL mediante su respectivo índice de valor unitario) como el poder adquisitivo, para lo cual se procedió a deflactar la serie a dólares constantes de 1955 con el índice de precios mayoristas de los Estados Unidos, un indicador representativo de la inflación internacional (Kosacoff et al., 1986). De esta forma, en los veinte años en consideración se distinguen tres períodos (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, en particular 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 comentado más arriba.

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

Nota: A = Volumen físico; B = Poder adquisitivo; C = Esfuerzo exportador.

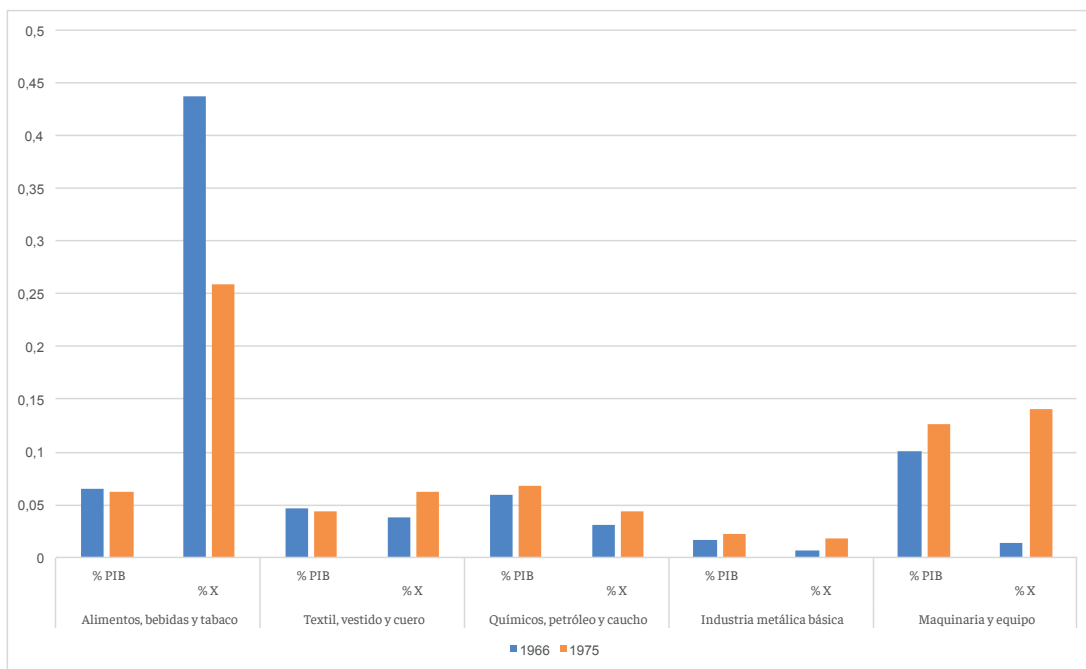
Fuente: elaboración propia sobre información de CEPAL (1986) y del U.S. Bureau of Labor Statistics.

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. En este sentido, las exportaciones totales nuevamente siguieron una evolución muy similar a las provenientes del sector agropecuario, en donde las mejores perspectivas de los mercados internacionales trajeron una situación más favorable para las ventas externas del país en la primera mitad de la década del setenta. Por su parte, mientras el volumen de las exportaciones “no tradicionales” tuvo un crecimiento llamativo y se multiplicó por 11,5 entre 1955 y 1975, el poder adquisitivo real de esas exportaciones físicas lo hizo por 8,5. Es decir que, si se toma 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 debió ser siempre superior al de 1955, al contrario de lo que sucedió brevemente 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 (por ejemplo, Berlinski y Schydrowsky, 1982; Teitel y Thoumi, 1986). Más bien, la expansión que se verificó a partir de 1965 especialmente parece haber obedecido a la expansión del propio proceso industrial, favorecido por una situación externa más holgada. Para terminar este trabajo, comparamos la contribución al valor agregado y el aporte relativo sobre las exportaciones de cinco ramas industriales entre 1966 y 1975, de acuerdo con la disponibilidad de datos (Gráfico 3). Esta aproximación al funcionamiento estructural del sector muestra, en primer lugar, que en el último decenio del modelo de industrialización se produjo una pérdida del peso de los sectores manufactureros “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 sector externo argentino y si bien siguió ocupando el principal lugar como grupo exportador, su participación en el total pasó del 44% al 26% entre 1966 y 1975. Por el contrario, la mayor expansión provino de las exportaciones de “Maquinaria y equipo”, con un aporte que pasó del 1,4% al 14%. Junto con “Químicos, petróleo y caucho” e “Industria metálica básica” fueron los tres grupos que aumentaron su peso sobre el producto y sobre las exportaciones, mientras que “Textil, vestido y cuero” se ubicó en una situación intermedia porque logró expandir su participación en el total exportado mientras caía su peso en el producto total.

Gráfico 3: Aporte de cinco sectores industriales al PIB y las exportaciones totales, 1966–1975 (en %)



Fuente: elaboración propia sobre información de CEPAL (1986 y 1988).

No resulta casual que la productividad media de los sectores industriales más complejos (química, industrias metálicas, maquinaria y equipo) se expandiera a una tasa mayor a la de la economía global, del sector industrial en su conjunto en incluso que fuera, en promedio, seis veces más elevada que la correspondiente a la de las ramas tradicionales entre 1965 y 1973 (de acuerdo con los datos de Villadeamigo, 2017). En suma, la visión de conjunto indica que a partir de 1963 y hasta 1975 la maduración del sector manufacturero permitió, en algunos sectores clave, 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.

Consideraciones finales

En los lustros posteriores a la segunda posguerra, en parte como resultado de cierto consenso en torno a la necesidad de integrar el entramado industrial, se desplegaron iniciativas industriales que tuvieron como denominador común la complementación entre la actividad privada y el Estado, que en algunos casos priorizaban los mecanismos de promoción industrial y en otros impulsaban la intervención directa del sector público en esas actividades. Además de ampliar el radio de acción de sus propias empresas, mejorar la infraestructura y concretar grandes emprendimientos mixtos, el Estado utilizó diversos mecanismos de transferencia directa o indirecta hacia el capital privado; entre los más importantes se encontraban los subsidios, las exenciones y diferimientos impositivos y las líneas preferenciales de financiamiento interno. No obstante, a partir de los años sesenta la políticas de industrialización ya no tendieron al logro de un desarrollo indiscriminado del sector industrial sino que apuntaron en forma selectiva a objetivos concretos y específicos, y, sin abandonar la sustitución de importaciones, se abordaron simultáneamente otras modalidades de desarrollo industrial a través de políticas tendientes a impulsar las exportaciones de manufacturas, a ampliar el mercados interno y a lograr la integración subregional. Estas políticas fueron resultados de un amplio debate intelectual en torno al modelo de desarrollo que adquirió notable madurez y sofisticación teórico-técnica a mediados de los años sesenta en paralelo a los avances concretos del sector industrial tal como hemos visto aquí. Fue recién a mediados de esa década que se forjó entre los economistas argentinos una “conciencia industrial exportadora” que señalaba como imperioso el avance de la producción manufacturera hacia los mercados internacionales. Asociado a ello, independientemente de los enfoques teóricos, cobró fuerza una línea de discusión que centró su atención en torno a las medidas de política económica más adecuadas para alcanzar el objetivo de la exportación industrial. Al mismo tiempo también comenzaron a aparecer numerosos estudios que, frente a la ausencia de registros oficiales, dieron cuenta del avance cuantitativo de las exportaciones industriales argentinas.

A partir del despliegue de estos debates y de la creciente legitimación de sus principales conclusiones, la política económica abandonó la vieja alternativa de sustitución de importaciones y pasó a promover las exportaciones industriales, así como la instalación de grandes plantas que pudieran disfrutar de economías de escala en sectores productores de insumos intermedios que aún no se producían en el país (en un típico avance de la sustitución de importaciones) pero que también tuvieran capacidad para exportar sus remanentes al mercado

internacional. De este modo, la industria tendría insumos más baratos y ganaría en eficiencia, además de permitir eliminar el estrangulamiento que sufría la economía nacional por la escasez de divisas.

En este artículo hemos analizado específicamente 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 derivadas de la maduración de la estrategia de desarrollo –especialmente notorias a partir de 1963–, con la aparición de nuevas exportaciones que permitieron acelerar la tasa de crecimiento y sustentar la expansión industrial sobre bases más estables hasta 1975. Ciertamente, además del incremento en el valor de las exportaciones totales, se produjo otro fenómeno de importancia en los años sesenta: el incremento de las ventas externas de productos manufactureros y su mayor preponderancia sobre el total. En un primer momento esa salida exportadora fue la respuesta a la crisis de 1961/1962 y por ese motivo el volumen de exportaciones industriales de 1963 cuadruplicó respecto al de 1958. Pero la expansión de las exportaciones continuó a un ritmo acelerado y su magnitud se duplicó nuevamente en 1972 y en 1974, cuando las manufacturas llegaron a aportar el 25% del total de las ventas externas. Además, de la mano de la creciente maduración de la estructura productiva manufacturera, aparecieron nuevos sectores “dinámicos” con capacidad de competir en los mercados internacionales, como por ejemplo el rubro “Maquinaria y equipo” que, de valores muy menores, pasó a generar un cuarto de las exportaciones industriales hacia 1975.

Estos cambios no implican negar que la dependencia sobre las divisas seguía operando y era, en efecto, una espada de Damocles que pendía peligrosamente sobre la economía nacional, como quedó en evidencia en 1974 y 1975. Con todo, la creciente salida manufacturera hacia los mercados externos permitía abrigar esperanzas; el modelo sustitutivo de importaciones estaba dejando atrás su exclusiva orientación mercadointernista y no puede ignorarse que el árbol de la industrialización había alcanzado una madurez capaz de dar nuevos frutos. Sin embargo, los anteriores cuidados se revirtieron súbitamente en abandono y devastación, cuando después de 1976 se pudo de raíz lo que el país había sembrado con duro esfuerzo y su lugar fue suplantado por el páramo neoliberal.

Referencias bibliográficas

- Belozercovsky, Norberto (1970). “Devaluación, deuda extranjera y el proceso de ajuste”, *Económica*, Vol. 16, N° 1, pp 21–29. Disponible en <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/8995>.
- Berlinski, Julio y Schydrowsky, Daniel (1982). “Argentina”, en Balassa, Bela *et al.*, *Development Strategies in Semi-industrial Economies*. Baltimore, Johns Hopkins University Press–Banco Mundial.
- Brodersohn, Mario (dir.) (1970). *Estrategias de industrialización para la Argentina*. Buenos Aires, Editorial del Instituto.
- CEPAL (1986). *Estadísticas económicas de corto plazo de la Argentina: Sector externo y condiciones económicas internacionales* (2 vols.). Buenos Aires, CEPAL.
- CEPAL (1988). *Estadísticas económicas de corto plazo de la Argentina: Cuentas nacionales, industria manufacturera y sector agropecuario pampeano* (2 vols.). Buenos Aires, CEPAL.
- CHRI (1963). *Informe sobre la industria argentina y los medios para su reactivación*. Buenos Aires, Ministerio de Economía.

- Diamand, Marcelo (1969). "Bases para una política industrial argentina", *Cuadernos del Centro de Estudios Industriales*, N° 2.
- Diamand, Marcelo (1971). "Seis falsos dilemas en el debate económico nacional", *Cuadernos del Centro de Estudios Industriales*, N° 5.
- Diamand, Marcelo (1972). "La estructura productiva desequilibrada argentina y el tipo de cambio", *Desarrollo económico*, Vol. 12, N° 45, pp. 25-47.
- Di Tella, Guido (1969). "La estrategia del desarrollo indirecto", *Desarrollo Económico*, Vol.8, N° 32, pp. 451-485.
- Di Tella, Guido (1970). "Criterios para una política de desarrollo industrial", en Mario Brodersohn (dir.): *Estrategias de industrialización para la Argentina*. Buenos Aires, Editorial del Instituto.
- Eriksson, John (1970). "El comportamiento de la exportación de manufacturas en la Argentina, 1951-1965", *Desarrollo Económico*, N° 36, pp. 555-580.
- Ferrer, Aldo (1969). "Desarrollo industrial y sector externo", en Di Tella, Torcuato y Halperín Donghi, Tulio (edits.): *Los fragmentos del poder; de la oligarquía a la poliarquía argentina*. Buenos Aires, Editorial Jorge Álvarez.
- Ferreres, Orlando (dir.) (2010). *Dos siglos de economía argentina (1810-2010)*. Historia argentina en cifras. Buenos Aires: Fundación Norte y Sur.
- Gelbard, José, (1973). "Política económica y social: ruptura de la dependencia", en *La política económica del Gobierno Popular*. Buenos Aires, Club de Estudio.
- Grupo de Trabajo en Asuntos Económicos (1958). *Informe sobre la situación económica nacional*. Buenos Aires, mimeo.
- INDEC. *Serie histórica de la Balanza Comercial Argentina. Años 1910-2007*. Disponible en https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/economia/balan_1910_2017.xls.
- Kosacoff, Bernardo, Azpiazu, Daniel, Bisang, Roberto, Eggers, Francisco, Jacyszyn, Liliana y Martín, Mónica (1986). *Exportación de manufacturas y desarrollo industrial. Dos estudios sobre el caso argentino (1973-1984)*, Buenos Aires, CEPAL. Disponible en <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/8794>.
- Moyano Llerena, Carlos (1944). "La Unión Aduanera del Sur", *Revista de Economía Argentina*, N° 308.
- Moyano Llerena, Carlos (1963). "Sustitución de las importaciones", *Doscientos millones en el desarrollo*, N° 1.
- Moyano Llerena, Carlos (1994). *Vigencia de una visión. El aporte pionero de la revista Panorama de la Economía Argentina (1957-1970)*. Buenos Aires, Fundación Banco de Boston.
- Prebisch, Raúl (1955). *Informe preliminar acerca de la situación actual del país*. Buenos Aires, Presidencia de la Nación.
- Prebisch, Raúl (1956a). *Moneda sana o inflación incontenible: Plan de restablecimiento económico*. Buenos Aires, Presidencia de la Nación.
- Prebisch, Raúl (1956b). "Texto del discurso pronunciado por el Dr. Raúl Prebisch, Secretario Ejecutivo de la Comisión para América Latina de las Naciones Unidas, ante la Cámara de Comercio de los Estados Unidos en la Argentina, el 14 de setiembre de 1956". Buenos Aires, mimeo.
- Prebisch, Raúl (1991). *Obras 1919-1949 (4 vols.)*. Buenos Aires, Fundación Raúl Prebisch.
- Prebisch, Raúl (1963), *Hacia una dinámica del desarrollo económico latinoamericano*. México, Fondo de Cultura Económica.

- Rougier, Marcelo y Odisio, Juan (2017), "Argentina será industrial o no cumplirá sus destinos" *Las ideas sobre el desarrollo nacional (1914–1980)*. Buenos Aires, Imago Mundi.
- Schydrowsky, Daniel (1967). "From import substitution to export promotion for semi-grown-up industries: A policy proposal", *The Journal of Development Studies*, Vol. 3, N° 4, pp. 405–413.
- Schydrowsky, Daniel (1971). "Short Run Policy in Semi-industrialized Economies", *Economic Development and Cultural Change*, Vol. 19, N° 3, pp. 391–413.
- Teitel, Simón y Thoumi, Francisco (1986). "From Import Substitution to Exports: The Manufacturing Exports Experience of Argentina and Brazil", *Economic Development and Cultural Change*, Vol. 34, N° 3, pp. 455–490.
- U.S. Bureau of Labor Statistics. *Producer Price Index for All Commodities*. Disponible en <https://fred.stlouisfed.org/series>.
- Villademigo, José (2017). "Análisis de aspectos macroeconómicos seleccionados y de la industria en Argentina desde mediados del siglo XX", en PIUBAD, *Apuntes para el desarrollo de Argentina*. Buenos Aires, UBA.