

Crisis del sector externo y políticas industriales. Una mirada desde la experiencia histórica

Marcelo Rougier

Este artículo se centra en el análisis de dos momentos de crisis de balanza de pagos de particular interés para reflexionar sobre la situación actual de la economía argentina: 1949-1952 y 1962-1963. El propósito es analizar las circunstancias que condujeron a la crisis, luego de verificarse claras políticas de expansión, y las respuestas de política económica y particularmente industrial que se tomaron para solucionarlas en el corto plazo, así como las alternativas derivadas para el más largo plazo.

La aparición de saldos negativos en la balanza comercial hacia 1949 amenazó el esquema de transferencias de ingresos del sector rural al urbano que el gobierno peronista había impulsado exitosamente en sus primeros años. Se trataba de la primera crisis cuya dinámica respondía a una situación que más tarde se sucedería de manera cíclica en la economía argentina y a la cual se ha denominado *stop and go*. La toma de conciencia de los condicionantes estructurales que llevaban a la situación de crisis (la falta de integración del sector industrial y/o la escasa dinámica de las exportaciones) demandaban por parte del gobierno un replanteo en la estrategia de crecimiento, pero los problemas más acuciantes postergaron la planificación del largo plazo en favor de medidas tendientes a restablecer las cuentas externas en el corto plazo a través de políticas de ajuste monetario y cambiario. Más tarde se diseñaron algunas estrategias para resolver los problemas estructurales, fundamentalmente estimulando la producción agropecuaria e impulsando el desarrollo de industrias complejas con la ayuda del capital extranjero.

Por su parte, a fines de los años cincuenta, la estrategia desarrollista colocó el énfasis en el aporte del capital extranjero buscando la integración “hacia atrás” del sector industrial y la reducción de las importaciones, confiando escasamente en las posibilidades del agro para incrementar la entrada de divisas. Pero, ni aun con resultados notables como el de la rápida expansión petrolera y la sustitución en ese rubro o en el de automotores, el coeficiente de importaciones pudo reducirse mucho. En 1962 y 1963, luego de dos años de crecimiento, la crisis golpeó nuevamente a la economía argentina; una vez más, ello fue consecuencia de los problemas de insuficiencia de divisas por el bajo nivel de exportaciones, crecientes importaciones y una falta de confianza en la estabilidad de la moneda local que promovió en ese escenario una importante fuga de capitales. Luego de esa crítica coyuntura se abriría un rico debate vinculado a los límites concretos o potenciales del desarrollo industrial diseñado en los años cincuenta y la necesidad de profundizar la industrialización a la vez que avanzar en las alternativas de exportación manufacturera.

Escenario crítico I: el peronismo y la crisis de 1949-1952

Hacia 1945, poco antes de que Perón asumiera por vez primera la presidencia de la Nación, la producción y el empleo en la industria habían avanzado considerablemente y duplicaban los registros de comienzos de la década de 1930. Para sostener un ritmo creciente de producción y consumo el gobierno peronista apeló a la redistribución de ingresos desde el capital hacia el trabajo y desde el sector agropecuario hacia las actividades urbano-industriales, desarrollándose mediante diversas medidas, tanto directas como indirectas. Estos beneficios conllevaron un aumento en la

participación de los salarios de cerca de 10 puntos porcentuales del PBI (llegó a orillar el 50% hacia 1949), consagrando de ese modo una notable mejora en la calidad de vida de los trabajadores. Por otra parte, a instancias de distintos mecanismos, las políticas públicas tendieron a modificar los precios relativos de forma tal que acentuaron el poder de compra de las remuneraciones obreras, especialmente a través del robustecimiento del sistema de control de precios para diversos productos y servicios y del retraso cambiario. Así, la política económica favorecía al sector industrial porque a la vez que contenía la demanda de aumentos salariales (en tanto mantenía los precios de los alimentos deprimidos), abarataba los insumos de origen agropecuario y disminuía los precios de las importaciones de materias primas y maquinarias que se necesitaban. Las transferencias de ingresos de las actividades rurales a las urbanas permitían de este modo un incremento de los salarios reales con el sostenimiento de importantes niveles de rentabilidad para las empresas que se desenvolvían en el sector manufacturero. Paralelamente, el sistema financiero, monetario y cambiario se orientó a inducir un rápido desarrollo industrial vía un incremento de la disponibilidad de crédito, que como consecuencia de la inflación operaría con tasas de interés reales negativas, y del acceso en mejores condiciones a los insumos y bienes de capital que el sector fabril demandaba del exterior.

Conjuntamente con el inicio de la política de nacionalizaciones de los servicios públicos, un llamado Primer Plan Quinquenal estableció el fomento de las manufacturas existentes con el propósito de “evitar la desocupación de la posguerra”, especialmente la producción textil y la metalúrgica. También se preveía el estímulo a nuevas actividades sustitutivas de importaciones de algunos insumos industriales básicos (químicos y siderúrgicos), especialmente a cargo del sector militar. De todos modos, no se estableció una jerarquía clara de objetivos ni de los instrumentos específicos a utilizarse para alcanzar algunas metas generales definidas en el Plan.

Pese al crecimiento de la industria, motorizado por el consumo y la inversión (dada las posibilidades que se abrieron para la importación de maquinarias e insumos), la estructura del sector industrial no sufrió modificaciones de importancia y, de hecho, la producción de bienes de consumo superó las previsiones de los planes de gobierno y la de insumos básicos quedaron muy por detrás (particularmente destacable fue el retraso de la instalación de SOMISA, la planta siderúrgica integrada prevista en los planes militares). Consecuentemente, el comercio exterior industrial generó un creciente déficit, en tanto se mantenía el crecimiento de las importaciones del sector. Esa ausencia de integración de las actividades manufactureras tendría pronto efectos negativos sobre el conjunto de la economía.

En el segundo semestre de 1948 se presentaron los primeros síntomas de las modificaciones operadas en los mercados internacionales de bienes de base agropecuaria. Los países europeos, avanzados en su reconstrucción, se acercaban a los niveles de producción de preguerra, incluido el desarrollo de la elaboración de alimentos para su propio consumo. Paralelamente intervenía Estados Unidos en el comercio internacional con considerables excedentes exportables colocados mediante el sistema de préstamos del Plan Marshall, lo que conllevó el desplazamiento de la Argentina de algunos de sus mercados tradicionales. El fenómeno se manifestó en una importante caída del valor de las exportaciones argentinas. A fines de 1948 las reservas de oro eran equivalentes a 150 millones de dólares (menos de dos meses de importaciones de esa área), los pagos atrasados alcanzaban los 200 millones de dólares y los pedidos de importaciones pendientes los 1.500 millones de dólares; en tanto las existencias de productos de exportación se acumulaban en manos del Instituto Argentino para la Promoción del Intercambio ante la caída de la demanda externa.

Se trataba de la primera crisis cuyo desenvolvimiento respondía a una situación que más tarde se sucedería de manera cíclica en la economía argentina, durante el predominio del proceso de industrialización. La toma de conciencia de los condicionantes estructurales que llevaban a la situación de crisis (la falta de integración del sector industrial y la escasa dinámica de las exportaciones) demandaban por parte del gobierno un replanteo en la estrategia de crecimiento, pero los problemas más acuciantes postergaron la planificación de largo alcance en favor de medidas tendientes a reestablecer las cuentas externas en el corto plazo vía la devaluación. No obstante, como se apuntó, el mantenimiento de un tipo de cambio bajo era un instrumento central de la política económica inicial del peronismo, y relevante para el sostenimiento de los objetivos de doble redistribución del ingreso desde las actividades agropecuarias a las urbanas y desde los empresarios a los sectores populares.

Devaluar la moneda no era la alternativa deseada dados los limitantes y objetivos del gobierno, pero los tipos de cambio múltiples fueron ajustados de acuerdo a la depreciación de la libra esterlina de forma tal de alentar las exportaciones y mejorar la situación de los productores agropecuarios. El peso mantuvo la relación anterior respecto a la libra pero se desvalorizó un 30% *vis-à-vis* el dólar en septiembre de 1949. Para las importaciones las tasas cambiarias se establecieron según el grado de industrialización, el volumen de la producción nacional y las necesidades del producto: las de combustibles, materias primas esenciales y artículos de consumo popular se liquidaban con tipos de cambio preferenciales, de forma tal de no perjudicar en demasía a la industria y el salario real. Se iniciaba así, con la crisis, una política más activa de sustitución de importaciones bajo limitaciones cuantitativas y control de cambios. El nuevo sistema beneficiaba especialmente a la importación de máquinas y repuestos y en particular la de equipos agrícolas para cumplir con el programa de mecanización del campo. Se trataba de un cambio en la orientación del gobierno respecto al sector rural (y también al industrial) que perduraría hasta su derrocamiento.

Para evitar el vaciamiento de las reservas se dispuso un régimen de pagos mensuales de las acreencias comerciales y se obstaculizó la remisión de ganancias por parte de las filiales extranjeras a sus casas matrices. La situación continuó siendo extremadamente crítica y el 1 de mayo de 1950, en ocasión de su mensaje a la Asamblea Legislativa, Perón afirmó: “me cortaré las manos antes de poner mi firma en el acta de ninguna cosa que signifique un préstamo para mi país”. Pero para ese entonces las negociaciones de representantes argentinos en Estados Unidos estaban muy adelantadas y pocos días después el Eximbank otorgó un crédito por 125 millones de dólares que se destinaron fundamentalmente a pagar obligaciones comerciales adeudadas recibiendo a cambio pagarés de un consorcio de bancos privados y oficiales locales con la garantía del Banco Central. En agosto de 1950 hubo una nueva devaluación respecto al dólar conjuntamente con una simplificación del sistema de cambios. En ese año también se comenzó a aplicar una política más favorable a la entrada de capitales del exterior; una directiva del BCRA permitía transferir beneficios hasta un máximo del 5% anual del capital a las empresas que se radicasen en el país, una política que sería profundizada tiempo después.

En esas circunstancias por demás complejas resultaba imperioso restaurar la relación comercial con Gran Bretaña y se firmó una serie de convenios para mejorar el balance de las cuentas bilaterales y obtener mejores precios para las colocaciones de alimentos y la importación de combustible y otros productos. De todos modos, pese a estos esfuerzos Argentina debió recurrir a nuevos mercados para comprar equipos industriales iniciando una incipiente diversificación hacia otros países europeos. Ello suponía también endeudarse con estas naciones en tanto era muy difícil colocar los productos de exportación. De hecho, Argentina que había sido un país acreedor, a partir de 1949 pasó a ser deudor; Italia y Francia se transformaron en acreedores en 1950 y 1951.

Paralelamente se plantearon algunas medidas tendientes a controlar el proceso inflacionario que rondó el 30% en 1949 y el 25% al año siguiente. El BCRA decidió suspender los préstamos que se consideraban de carácter “especulativo”, aquellos que tenían como fin la compra de inmuebles o bienes no involucrados directamente en el proceso productivo y se redujeron créditos destinados al consumo y a la instalación de nuevas empresas. Se decidió además elevar la tasa mínima de interés. Se trataba de políticas de corte ortodoxo y recesivas que se sumaban a las mayores restricciones a las importaciones que paralelamente comenzaban a aplicarse con el fin de atenuar los problemas en el sector externo.

A partir de septiembre de 1949 las normas fueron más flexibles y se autorizaron ampliaciones en las listas de redescuento destinadas a satisfacer las demandas surgidas de las actividades productivas, especialmente las agropecuarias, comerciales, y de las empresas de servicios públicos. También continuó una política laxa en materia salarial en parte por el nuevo incremento de los salarios-precios debido a las huelgas de los obreros industriales (con todo, los salarios reales tuvieron una importante caída hasta 1952). La leve mejora de las variables económicas en 1950 y la recuperación de saldos positivos en la balanza comercial inhibieron mayores medidas que podían tornarse anti-populares. Sin embargo, la mala cosecha a comienzos de 1952 y la reaparición del déficit comercial que agotaba las últimas reservas de oro y divisas acumuladas reveló la imposibilidad de seguir “manejando la crisis” y obligaron a profundizar el “cambio de rumbo” en favor del sector agropecuario, que quedó plasmado en el Plan de Estabilización de febrero de 1952. La restricción monetaria se hizo mucho más fuerte y se aumentó la tasa de interés con el objetivo de incrementar el ahorro interno. Las tarifas de las empresas públicas se elevaron y la política fiscal fue restrictiva. Una Comisión Nacional de Precios y Salarios acentuó el control sobre los precios de los productos a través de campañas que buscaban combatir “el agio y la especulación”. Por su parte, los salarios fueron congelados por dos años con el propósito de contener la presión sobre los precios y deprimir el consumo (y así alentar mayores saldos exportables y quitar presión sobre los precios internos); en adelante las subas se vincularían a los incrementos en la productividad del trabajo. Esta política de austeridad se acompañó con el establecimiento de tipos de cambio favorables a las exportaciones agropecuarias y restricciones a las importaciones con el propósito claro de superar el déficit de la balanza comercial. Se otorgaron cambios preferenciales a los importadores de maquinarias agrícolas y para algunos productos de exportación tradicionales.

Una vez superadas las instancias más duras de la crisis comenzaron a perfilarse lineamientos de más largo plazo. La posibilidad ya ensayada de impulsar las exportaciones tradicionales se profundizó. El Segundo Plan Quinquenal tenía propósitos muy diferentes al primero dada la crisis del sector externo y el estancamiento de la producción agropecuaria e industrial en los años previos, además de precisar más ajustadamente las metas de producción y de inversión. El objetivo principal de este segundo programa, a diferencia del primero, no consistía en evitar la crisis de la industria que sobrevendría por la recuperación del comercio internacional, sino en resolver la crisis estructural del sector externo de manera compatible con el sostenimiento de una política de redistribución de ingresos. En paralelo a la profundización de las medidas favorables al agro con el propósito de incrementar los saldos exportables, el nuevo plan del gobierno precisó una política industrial dirigida básicamente a limitar las importaciones a través de una mayor integración del sector fabril. Para ello se impulsó una ley de inversiones extranjeras que otorgaba importantes beneficios a la radicación de capitales en la industria. Los objetivos generales para el sector también mencionaban la racionalización de la producción y la “productividad” del trabajo y el capital.

Escenario crítico II: El desarrollismo y la crisis de 1962-1963.

Aún cuando la respuesta a la crisis económica de comienzos de los años cincuenta fue positiva, el conflicto político dominó el escenario en esos años y condujo finalmente al golpe militar de 1955. La llamada “Revolución Libertadora” convocó al prestigioso Raúl Prebisch para que asesorara al gobierno y elaborara un plan económico. Prebisch destacó los problemas del crecimiento de la economía argentina y básicamente propuso avanzar en la integración del sector industrial profundizando la sustitución de importaciones; más allá de impulsar algunas medidas de corto plazo destinadas a mejorar los precios del agro y obtener divisas para paliar la coyuntura, por cierto escasamente populares.

Pero fue el gobierno de Arturo Frondizi a fines de esa década el que pronto manifestó su decisión de atraer sin ambages al capital extranjero. En particular, la estrategia desarrollista ponía énfasis en el área petrolera con el propósito de reducir el gasto de divisas en ese rubro, en la producción siderúrgica, de maquinarias y en la industria química. Una ley de inversiones extranjeras sancionada en diciembre de 1958 permitió el ingreso de numerosas empresas al mercado local y en los dos años siguientes se aprobaron 138 propuestas de radicación de capitales extranjeros por un valor de 271 millones de dólares. Estas inversiones provocarían importantes transformaciones en la estructura industria argentina en el resto de la década aunque en el corto plazo las facilidades para la remisión de utilidades y para producir con alto grado de componentes importados afectarían las cuentas externas.

1960 y 1961 fueron años de expansión con importantes tasas de crecimiento (de hecho, el incremento del producto en 1960 fue el mayor desde 1947), donde descolló la inversión (47% y 10% de aumento respectivamente) impulsada en gran medida por generosos créditos de proveedores extranjeros. Las cuentas del sector externo muestran una balanza comercial fuertemente negativa en esos años, producto de la expansión de las importaciones vinculadas al impulso de la inversión. La composición de esas importaciones reflejó las decisiones de política económica del gobierno nacional: la compra de combustible en el exterior se derrumbó, también cayeron las importaciones de bienes de consumo, mientras que las de bienes de capital registraron un fuerte aumento, en particular la importación de maquinarias cuya participación sobre el total pasó de 26% en 1958 a más del 40% en 1960 y 1961. Con todo, la situación externa era inicialmente holgada sólo porque existía financiamiento; pero el déficit comercial comenzó a crecer paralelamente a la reactivación dentro de la lógica de la fase de auge de la secuencia cíclica, situación que se agravó con la pálida cosecha de 1960-1961.

La reducción de las reservas y el mantenimiento de un tipo de cambio fijo provocaron una importante reducción de la liquidez en el mercado. A fines de 1961 la Argentina afrontaba un gravoso plan de pagos del servicio de la deuda acumulada desde 1959 y de las anteriores cuyo pago se había postergado como parte de la cooperación extranjera en el plan de estabilización de ese año. A fines de 1961 la demanda agregada perdió vigor y muchas empresas comenzaron a tener dificultades de colocación en un contexto de restricción crediticia y altas tasas de interés. El Banco Central procuró mantener la liquidez sin devaluar disminuyendo los encajes bancarios, pero desde fin de año la caída de las reservas se acentuó. A partir de entonces se ensayaron algunas medidas de emergencia como la reimposición de aranceles, eliminación de retenciones y restricciones a las importaciones de las empresas públicas. De todos modos, el escenario parecía estar determinado por el proceso político. El clima se enrareció aún más con la derrota electoral del oficialismo a fines de 1961 que preanunció un nuevo colapso institucional.

En abril de 1962, con el derrocamiento de Frondizi, la ortodoxia monetaria se profundizó de la mano de Federico Pinedo, primer ministro de Economía del presidente José María Guido. El

experimentado funcionario liberó el mercado cambiario y como consecuencia se desató una “corrida” que elevó el precio del dólar de 83 a 132 pesos por unidad. La devaluación provocó un incremento de los precios de los bienes transables, e implicó un aumento significativo de los costos de producción de las firmas industriales a la vez que un deterioro del poder adquisitivo de los salarios. La situación negativa se agravó por la política fiscal (congelamiento de salarios, diferimientos en los pagos a proveedores y trabajadores) y el aumento de los impuestos al consumo y de las tarifas de los servicios públicos. A pocos días de haber asumido, Pinedo renunció y fue reemplazado por Álvaro Alsogaray que continuó con las políticas fiscales restrictivas y recurrió a la emisión de bonos para el pago a proveedores y asalariados. También la política monetaria se encaminó a la ortodoxia y acentuó los efectos recesivos al incrementar las tasas de interés.

La política cambiaria, fiscal y monetaria provocó graves consecuencias sobre el sector productivo, en especial sobre la producción manufacturera que cayó un 5,5% en 1962 y 4,0% el año siguiente, luego de haber crecido a un ritmo cercano al 10% anual en el bienio anterior. El peor momento se ubicó a mediados de 1963, cuando el volumen físico de la producción del primer semestre fue inferior en un 20% a la cifra correspondiente de 1962. La depresión se manifestó con desigual intensidad en las diferentes actividades industriales y en su consumo de energía; la producción de bienes durables cayó en promedio un 30% y la de no durables un 14%. Caídas importantes también se registraron en la producción de ciertos insumos como el caucho o productos químicos. La crisis tenía mucha mayor significación si se consideraba las importantes inversiones en activo fijo que las empresas industriales habían realizado en 1960 y 1961. La capacidad ociosa del sector era superior al 56% en promedio y superaba el 70% en la fabricación de máquinas herramientas, por ejemplo. El problema se reflejó en una desocupación de casi el 9% para 1963, primer año para el que se tienen estadísticas confiables.

La caída de la producción y de las ventas afectó la situación financiera de las empresas industriales. En especial, la fuerte devaluación de 1962 produjo un destacado impacto sobre la actividad económica nacional dado que el sector privado y el público se habían endeudado de manera importante en el exterior durante los años anteriores. La modificación incrementaba el peso del endeudamiento en relación a los ingresos y muchas empresas no pudieron renovar los préstamos externos obtenidos durante el auge de 1960-1961. Por otra parte, la escasez de liquidez provocó que muchas empresas recurriesen al crédito comercial y a la distribución de dividendos en acciones; pero ello no fue suficiente. La reducción de la demanda efectiva agravó las necesidades financieras de las empresas e incidió directamente en su nivel de producción, impidiendo, en los casos en que no fueron directamente a la quiebra, la utilización plena de la mayor capacidad de elaboración lograda a través de su reequipamiento previo. Las quiebras comerciales que habían sido 800 en 1960 aumentaron a 1.300 en 1961, a 1.800 en 1962 y a más de 2.500 en 1963.

Las autoridades ensayaron rápidamente medidas compensatorias que reconocían los efectos de las decisiones gubernamentales. La devaluación había provocado fuertes alteraciones en los planes de las firmas, agravadas por la restricción de ventas y cobranzas interna, y muchas no pudieron cumplir con las amortizaciones pactadas por los créditos obtenidos del Banco Industrial. Ese Banco cubrió en parte esos compromisos y otorgó facilidades para permitir la refinanciación de las obligaciones. Como complemento de estas medidas, en mayo de 1963, el Banco Central estableció un Régimen Especial de Redescuento de Emergencia para otorgar préstamos de carácter extraordinario a las empresas que se encontraban afectadas por un agudo grado de iliquidez; a pesar de ello debió incrementarse la mora a raíz de que empresas con programas de “rehabilitación” vieron alterados sus procesos de reactivación y deterioradas sus posibilidades de cumplimiento.

En suma, al Estado, a través del BCRA y el BIRA principalmente, le cupo un rol importante en la acción encaminada a aliviar la tensión financiera producto de las modificaciones cambiarias y la crisis económica. De alguna manera, esas instituciones acompañaron los esfuerzos llevados a cabo por las empresas para mantener su operatividad. Estas medidas bien pueden considerarse tímidos antecedentes de las políticas de ayuda especial que se aplicaron años después, cuando un conjunto de empresas industriales presentó una crónica fragilidad financiera, en muchos casos como consecuencia de la no resolución definitiva de los problemas acarreados por la crisis de 1962-1963.

En el segundo trimestre del año 1963 comenzaría una pequeña reactivación general que a favor de la normalización institucional mejoró las expectativas empresarias y produjo una reacción positiva del sector manufacturero. Pero independientemente de ello, la crisis provocó un intenso y rico debate en los años siguientes sobre los efectos perniciosos de la estrategia desarrollista. Por un lado, se insistió en la “extranjerización”, en la medida que las empresas transnacionales cobraban una mayor importancia en la estructura industrial, lo que suponía una pérdida de autonomía y de presencia relativa de la “burguesía nacional”. Por otro, comenzó a discutirse la ineficiencia económica derivada del sendero proteccionista —esto es, de la existencia de un reducido mercado interno que no aprovechaba las economías de escala— y el hecho de que la industrialización más compleja abría nuevos rubros de importación sin dar solución definitiva a los problemas en el sector externo. De allí que pronto se buscara estimular a través de diferentes mecanismos la exportación industrial. En particular, el foco se situó en la necesidad de integrar más al sector industrial avanzando en aquellos rubros que todavía no se habían sustituido (como insumos básicos) a través de grandes empresas con economías de escala y capacidad para abastecer a la producción nacional. De este modo, varios sectores podrían adquirir mayor competitividad y colocar sus productos en el exterior.

En síntesis, más allá de las medidas de corto plazo tendientes a resolver las dificultades coyunturales derivados de las crisis que se presentaron a fines de los años cuarenta y principios de los sesenta, en los dos casos se apostó a una resolución estructural de la restricción externa. En otras palabras, las crisis constituyeron escenarios propicios para la movilización de un debate intelectual respecto a la mejor estrategia para impulsar el desarrollo.

La respuesta del peronismo a comienzos de la década de 1950 fue estimular la producción agropecuaria y avanzar en la industrialización más compleja con ayuda del capital extranjero, es decir, profundizando la sustitución de importaciones. Por su parte, las alternativas luego de la crisis de 1962-1963 se centraron en avanzar en la sustitución de insumos básicos a través de grandes empresas locales que permitieran la salida exportadora de la producción manufacturera y, de ese modo, generar divisas que evitaran el estrangulamiento del sector externo. La consolidación de esa estrategia a finales de la década de 1960 permitió un indudable avance de la estructura del sector y coadyuvó a sostener un crecimiento económico ininterrumpido hasta 1975, cuando se desnudaron algunos límites estructurales y políticos de ese proceso, y se procedió al abandono de la industrialización como eje de la economía argentina.