

Los comienzos en la Argentina de la industrialización por sustitución de importaciones (1930-1955): causas, objetivos y análisis de sus consecuencias.¹

Marcos F. Daziano²

Introducción

Hacia fines de los años '20, y luego de varias décadas de crecimiento sostenido a tasas superiores a la media mundial, e incluso a la mayoría de los países desarrollados (Toranzos Torino, 2011), el modelo agroexportador imperante en Argentina comenzaba a mostrar indicios de agotamiento. Según Ferrer (2004), la distribución de la tierra y la fuerte presencia de capital extranjero habían obstaculizado el desarrollo del país durante la etapa de lo que el llama "la economía primaria exportadora", generando inconvenientes relacionados con la escala y la capacidad técnica de las explotaciones por un lado, y la falta del desarrollo de un sector capitalista argentino, sumado a las remisiones de utilidades de las inversiones extranjeras por el otro. En definitiva, se había desarrollado una dependencia y vulnerabilidad externa inviable en el momento en que los flujos de inversión del exterior se aminoraran o cesaran.

El estancamiento del área sembrada, a pesar de los buenos precios internacionales, era una muestra de que el crecimiento sostenido en base a los fundamentos reinantes desde 1880 parecía ya no ser viable. Asimismo, se observa durante la Primera Guerra Mundial un incipiente desarrollo industrial, principalmente debido a las restricciones externas, que se enfría al normalizarse los mercados en el periodo de post guerra. De hecho, los años '20 fueron muestra de que, a pesar de que la producción agropecuaria seguía siendo el sostén principal de la economía, era el sector industrial el que estaba atrayendo a las nuevas inversiones en mayor medida que el rural (Gerchunoff y Llach, 1998). El entorno global estaba dando indicios de cambios y la Argentina también estaba cambiando: después de años de hegemonía del Partido Autonomista Nacional -PAN- y de la sanción de la Ley Sáenz Peña de 1912, los radicales habían triunfado en las elecciones de 1916 y continuarían en el gobierno hasta el golpe de estado de 1930. Durante los gobiernos radicales se observaron ciertos cambios, como la

¹ Este estudio ha sido desarrollado durante el curso de Macroeconomía y Política Económica (2012).

² Alumno avanzado de la Licenciatura en Economía y Administración Agrarias de la FAUBA.

profundización de la relación con Estados Unidos, tanto en el comercio exterior como a través del flujo de capitales provenientes de este país. Se desarrolla, de esta manera una relación trilateral entre el Reino Unido, los Estados Unidos y la Argentina que tendría un impacto notable en las décadas siguientes (Rapoport, 2007). La crisis del año '29 en los Estados Unidos tendría un impacto global que sería determinante para la transformación de la economía argentina.

Objetivo y metodología

El objetivo del siguiente trabajo es describir y analizar la primera etapa de la industrialización por sustitución de importaciones -ISI- en la Argentina entre los años 1930 y 1955.

Para cumplir con el objetivo propuesto, se realizará una descripción del trasfondo histórico, a nivel país y mundial, que dio lugar a que la Argentina se abocara a una estrategia de sustitución de importaciones por medio de la generación de industrias en el país. Asimismo, se analizarán los objetivos perseguidos y las consecuencias registradas al aplicar esta estrategia, como por ejemplo los efectos que tuvo sobre la relación de la Argentina con otros países, la productividad, la competitividad, los precios de las manufacturas, la inflación, el rol del Estado, el tipo y nivel de formalidad del empleo, la urbanización de la población y otros.

La metodología utilizada para desarrollar este tema se basará en el análisis sistémico del efecto de las políticas públicas aplicadas durante ese período. Para realizar este trabajo se han consultado fuentes de información secundaria, incluyendo, pero no limitadas a, la bibliografía obligatoria y complementaria de la materia Macroeconomía y Política Económica.

Desarrollo

Cambio de paradigma: la transformación de la Argentina del modelo agroexportador al primer desarrollo industrial significativo (1930-1945).

La crisis de 1929 desató una recesión a nivel mundial que estuvo caracterizada por procesos deflacionarios, bajas de precios y salarios y el retroceso de las actividades económicas (Rapoport, op. cit.). La actividad industrial cayó, y por consiguiente se demandaron menos materias primas, lo que hizo que sus precios bajaran drásticamente. Consecuentemente, los países productores de materias primas, como la Argentina, se encontraron perdiendo valor relativo de sus exportaciones contra sus importaciones y, por consiguiente, se vieron obligados a reducir sus compras de manufacturas y maquinarias, al mismo tiempo que se vieron con serias dificultades para poder cubrir las obligaciones adquiridas anteriormente. Esto generó la quiebra del sistema multilateral de comercio y la caída del patrón oro, al tiempo que causó que las potencias coloniales volvieran a establecer preferencias con sus colonias y generó el desarrollo de innumerables convenios bilaterales. Otras características del comercio mundial durante este período fueron el sobrepaso en volumen de las manufacturas por sobre los productos agropecuarios, la especialización de los países industrializados y el intercambio entre ellos y el comienzo de la instalación de empresas multinacionales a través de subsidiarias que permitían evadir barreras arancelarias.

En la Argentina, el entorno institucional no era favorable, al golpe de Estado del '30 lo siguieron la elección de Justo en 1932, que intentó restaurar los proyectos de los gobiernos anteriores a los

radicales y con la turbia elección de Ortiz, quien renunció en 1940. Un hecho de gran importancia fue la creación del Banco Central en el año 1935 y cuyos objetivos eran, mantener las reservas para moderar las fluctuaciones de la cantidad de ingreso de divisas, regular el crédito y los medios de pago, promover la liquidez y actuar como agente financiero.

En el plano económico local, la Argentina se vio ante la imposibilidad de seguir cumpliendo el mismo rol en el comercio internacional que en décadas anteriores y de cumplir con los pagos de la deuda en tiempo y forma. Las perturbaciones en el mercado de materias primas, unidas al cese de influjo de capitales extranjeros, hacían que el país no pudiera obtener los bienes de capital y de consumo importados que tanto necesitaba. A medida que las reservas de oro caían (Argentina había entrado a la crisis como el país con mayor cantidad de reservas del metal) y se ahondaba el problema de la iliquidez, se restringía el crédito y por consiguiente la actividad económica. Finalmente, el gobierno comenzó a emitir pesos sin respaldo y la moneda se depreció, aumentando la deuda, razón por la cual se optó por un régimen de control de cambio (Ferrer, op. cit.). La relación trilateral mencionada anteriormente comenzaba a tener fallas ya que la Argentina no tenía divisas para importar de EE.UU. y por consiguiente, se vio obligada a establecer una relación bilateral con el Reino Unido (con quien tenía balanza comercial positiva) para abastecerse de importaciones, que en general eran de menor calidad que las norteamericanas. Es así que se firma el pacto Roca-Runciman, que consistió en un sistema de preferencias arancelarias para productos ingleses y desbloqueo de fondos, y donde Inglaterra se comprometía a mantener el statu-quo en la compra de carne, lo cual beneficiaba al sector agropecuario argentino, aunque el pacto se cumplió de manera desigual para detrimento argentino.

A pesar de los intentos por restablecer el orden anterior, la industrialización se transformaba en una realidad en el país. A pesar de no contar con ciertos minerales claves como el carbón y el hierro, la Argentina se estaba convirtiendo en el país más industrializado después de Brasil en Sudamérica. Este desarrollo industrial ya no estaba limitado, como en épocas anteriores, a frigoríficos, ingenios, bodegas; era el momento de la aparición de las industrias manufactureras para satisfacer el consumo interno, textiles, vidrio, papel, caucho y aparatos eléctricos fueron reemplazando poco a poco lo que ya no entraba al país por medio de importaciones. Las políticas de gobierno, particularmente las de control de cambios generaron una restricción de la competencia externa en los productos manufacturados. Y esto devino en lo que hoy se conoce como una industrialización por sustitución de importaciones. Un hecho importante fue que, debido a los aranceles diferenciales, los productos de importación norteamericanos se vieron perjudicados por el desarrollo de la industria de sustitución de importaciones. Esto desencadenó la instalación de empresas de los EE.UU., principalmente relacionadas con el algodón, los neumáticos de caucho y el petróleo, en el país, evitando así los costos aduaneros. No menos destacable es que las incipientes industrias nacionales contaban con una fuente de mano de obra proveniente de las corrientes migratorias internas desde las zonas rurales hacia las ciudades. Ya por 1936, se comenzaron a desarrollar las industrias no derivadas de la actividad primaria (textil, caucho, maquinaria, vidrio, electrodomésticos y petróleo).

Este proceso hizo que, entre 1935 y 1939, el PBI duplicara el PBI industrial y que luego, se volviera a duplicar durante la Segunda Guerra Mundial, mientras la cantidad de empresas industriales instaladas y la mano de obra empleada crecían fuertemente (Rapoport, op. cit.).

Ya hacia finales de este período, los resultados de la Segunda Guerra Mundial y la ausencia de un liderazgo abrieron camino al golpe de Estado de 1943 que daría ascenso a Perón (Gerchunoff y Llach, op. cit.).

La industrialización en los tiempos de Perón (1940-1955)

Luego del golpe de 1943, comienza el fuerte ascenso político de Perón, primero desde la Secretaría de Trabajo entabló relaciones con gremios y comenzó a ganarse el apoyo de algunos sectores políticos. En 1944, bajo la presidencia de Farrell, toma los cargos de Vicepresidente y Ministro de Guerra. En 1945 por presión de la oposición renuncia y es detenido, lo que provoca una movilización de los gremios forzando su restitución. Finalmente, en 1946 asume como Presidente triunfando sobre la Unión Democrática, y en 1947 funda el Partido Justicialista.

Durante los años de la guerra (1939-1945), la industria argentina se vio beneficiada por la imposibilidad de los países en guerra de poder proveer sus productos al mercado mundial. Incluso, se exportaron manufacturas en volúmenes considerables, principalmente a Latinoamérica y a EE.UU. por la Comisión del Desarrollo para el Intercambio. El principal problema de esa época radicaba naturalmente en las grandes dificultades para la obtención de bienes de capital y materias primas importados para la industria.

Algunas de las políticas que se tomaron en ese momento fueron los descuentos, el Comité de Exportaciones y estímulo Industrial y Comercial, las Leyes de Promoción Industrial, la creación de la flota mercante del Estado, los créditos del Banco Industrial (1944) y la nacionalización del BCRA (1946) (Ferrer, op. cit.).

Una vez que logró la presidencia, Perón comenzó a sentar las bases de lo que se conoció como doctrina Justicialista, y que abogaba por la armonía en contraposición a la lucha entre clases, con una visión corporativa de la sociedad y con políticas que pueden definirse con rasgos populistas y nacionalistas.

En la concepción peronista, el Estado era un productor de bienes y servicios, siendo una de sus principales medidas la estatización de servicios públicos (transporte, teléfono y energías), entre las destacadas se encuentra la nacionalización del ferrocarril, realizada en gran parte con las Libras bloqueadas del intercambio con el Reino Unido. Siguiendo teorías Keynesianas, Perón quería instalar el Estado de Bienestar, aumentando la seguridad social y mejorando la distribución del ingreso, aumentando el gasto público y realizando inversiones simultáneas en diferentes sectores, como defensa, salud, educación y vivienda.

La producción creció, el aumento en las exportaciones se volcó sobre la expansión del consumo. A esto se sumaba el congelamiento de precios y control de alquileres que eran medidas que aumentaban el salario real. Entre los aspectos tributarios más destacables se intentaron aplicar impuestos apuntados a la redistribución de la riqueza.

Para la doctrina peronista, la industria cumplía un rol esencial como fuente de empleo y consumo, por lo que el apoyo a la industrialización por sustitución de importaciones no cesó. Existieron variadas políticas como la restricción a las importaciones mediante controles de cambio y permisos previos (se daban preferencias a la importación de materias primas y bienes de capital), políticas crediticias implementadas a través del Banco Industrial y el BCRA, que brindaban fondos financiados a largo plazo y en algunos casos con intereses negativos. Otro de los aspectos destacables fue el fomento de la educación técnica (Ferrer, op. cit.).

Las críticas a las políticas industriales de esos momentos se centraban principalmente en la limitada escala de producción, en el hecho de que no se estaban sustituyendo las ramas básicas de la industria que proveerían insumos a todas las demás, al bajo índice de inversión extranjera que determinaba que se dependiera exclusivamente de fondos nacionales y a la disminución de las importaciones para las actividades agropecuarias que producía bajos rendimientos y baja productividad que se traducía en menor generación de divisas. Otro aspecto criticable fue la falta de enfoque sobre los eslabonamientos industriales y la política de incentivos a la producción indiscriminada y diversificada de manufacturas.

Por su parte, el Sector Agropecuario vio sus precios dictaminados a través de la creación de Instituto Argentino de Promoción del Intercambio -IAPI- que compraba los cereales y oleaginosas, y luego los vendía en el mercado interno y externo. Esto le daba un alto grado de negociación, logrando grandes ganancias que le permitían financiar parte del gasto público. El IAPI evitaba que los precios subieran y debiera presionarse más a la suba del salario o se generaran caídas en el salario real. Otras de las medidas que se tomaron en el período fue el Estatuto del Peón, que evitaba la emigración interna, aumentando los salarios de los trabajadores del agro. También se creó una Ley de Arrendamientos, que obligaba a mantener congelados los montos.

Los volúmenes exportados comenzaban a ser menores, pero los altos precios de la guerra y post-guerra enmascaraban ese decrecimiento hasta 1948. Ya en 1949, apareció la primera balanza de pagos negativa, que no podía ser financiada debido al desaliento al ingreso de capitales extranjeros.

Un problema que se evidenció en la época peronista fue la aparición de la inflación. Ya a partir de la Segunda Guerra la economía comenzó a mostrar signos inflacionarios, iniciado el régimen peronista el sistema monetario y bancario argentino fue modificado profundamente.

Conclusiones

Como es evidenciable a lo largo de este trabajo, si bien se habla en general de un primer proceso de industrialización por sustitución de importaciones, queda claro que no ha sido un proceso homogéneo a lo largo de sus aproximadamente 25 años. Se puede, de esta manera, distinguir dos etapas principales: por un lado una primera etapa defensiva, que se desarrolló de manera espontánea (Rapoport, 2007) para hacer frente a la falta de productos de importación que dejaron de entrar al país principalmente por el contexto económico global que desalentó el comercio.

Por el otro, una segunda etapa dirigida, con un foco puesto en la industrialización y con metas consecuentes, si bien no se lograron los resultados esperados.

Queda en evidencia que este primer proceso, si bien fue de gran importancia en la restructuración económica del país, fue en un principio, no tanto una elección, sino una respuesta prácticamente obligatoria a un mundo que se cerraba y evitaba el comercio internacional.

Asimismo, las ideas keynesianas de la época transformaron la conceptualización del Estado y su rol en la economía. Esto da pie a la etapa peronista de la ISI que, si bien tuvo buenas intenciones, es la opinión del autor que falló en identificar cuáles eran los sectores estratégicos que debían ser incentivados y de esa manera haber permitido un desarrollo más armónico, encadenado y sustentable de la industria nacional.

Bibliografía

- Ferrer, A. 2004. La economía argentina. Desde sus orígenes hasta principios del siglo XXI. Fondo de Cultura Económica de Argentina. Buenos Aires, Argentina. ISBN: 950-557-619-6.
- Gerchunoff, P. y L. Llach. 1998. El ciclo de la ilusión y el desencanto: un siglo de políticas económicas argentinas. Buenos Aires: Ariel. ISBN: 950-9122-57-2.
- Rapoport, M. 2007. Mitos, etapas y crisis en la economía argentina. Artículo revisado el 1/12/2007. Nación - Región - Provincia en Argentina 2007, no. 1.
- Toranzos Torino, G. 2011. El sistema agroindustrial como instrumento de crecimiento y desarrollo: la importancia de la apertura externa. Tesis presentada para optar al título de Doctor de la Universidad de Buenos Aires, Área Ciencias Agropecuarias. Programa de Agronegocios y Alimentos, Facultad de Agronomía, Universidad de Buenos Aires.