

# EL GOBIERNO DESARROLLISTA DE ARTURO FRONDIZI ANALIZADO DESDE LA OPTICA DEL ESTRUCTURALISMO DE MARCELO DIAMAND

---

Gerardo Angel Blanco\*

## Resumen

La gestión gubernamental del Dr. Arturo Frondizi, se caracterizó por responder a un consistente y elaborado plan de acción basado explícitamente en el desarrollismo. Este consideraba que el desarrollo económico promovido por la inversión de capitales, tecnología e industria pesada era la solución para superar el estancamiento en el que se encontraba la Argentina. De esta manera el gobierno debía generar las condiciones necesarias para asegurar el paso de una economía agroexportadora a una industrial.

Los objetivos del presente trabajo son reflexionar sobre los instrumentos de política económica utilizados durante los años 1958 a 1962 y contrastarlos con la óptica de Marcelo Diamand.

El Método utilizado para realizar este escrito fue el rastreo bibliográfico sobre el tema, en parte con material sugerido por el titular de la cátedra Teoría Económica y política de la Organización del Doctorado en Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de la Matanza y otros obtenidos por el autor.

El trabajo se estructura en cuatro capítulos. El primero expone el origen del modelo y el contexto en el que Frondizi llega al Gobierno Nacional e implementa la política desarrollista. En el segundo se explican las causas de la caída del Gobierno y por ende la finalización del modelo desarrollista. En el tercer capítulo se presenta la propuesta que Diamand hace según su visión de la economía nacional y finalmente en el cuarto capítulo, cómo se hubiera mejorado con ésta visión aquel modelo de desarrollo que dio el puntapié inicial.

---

\* Contador Público Nacional, Universidad Nacional de La Pampa, [cr.gerardoblanco@gmail.com](mailto:cr.gerardoblanco@gmail.com)

## Capítulo 1

### EL GOBIERNO DE ARTURO FRONDIZI

#### Origen del Modelo Desarrollista

El desarrollismo en Argentina, surgió como un plan de política económica dentro de un grupo de intelectuales e investigadores de distintos sectores políticos a principio de la década de 1950.

Entre sus principales propulsores se puede mencionar a Arturo Jauretche, Scalabrini Ortíz, Ramón Prieto, Arnaldo Musich, Oscar Camilión entre otros.

También es necesario decir que no se puede comprender el desarrollismo pasando por alto la figura de Rogelio Frigerio, considerado su principal ideólogo, quién apoyó la candidatura del Dr. Arturo Frondizi a la presidencia de la Nación en 1958.

Así como ha sido de heterogéneo el pensamiento político de sus promotores, igual de ecléctica ha sido su influencia doctrinaria. Podemos mencionar desde la dialéctica marxista, hasta la doctrina social de la Iglesia, pasando por el desarrollo equilibrado de Albert Hirschman, la Economía Social de Mercado aplicada en la Alemania de 1948, el desenvolvimentismo brasilero, el desarrollo por etapas de Rostow, el modelo de causación dinámica acumulativa de Gunnar Myrdal, o las influencia de las ideas Cepalinas que para algunos analistas marcaron la génesis del ideario desarrollista.

El modelo desarrollista partía de la base que el país estaba subdesarrollado y que la economía dependía de la importación de insumos y bienes de capital necesarios para la industria, que era básicamente liviana. Para poder realizar estas importaciones se necesitaban divisas que provenían principalmente de las exportaciones de productos agropecuarios. Esta diferencia entre importaciones y exportaciones, denominada estrangulamiento externo, generaba un déficit crónico en la cuenta corriente.

*Las estructuras económicas del país impedían que se consolide una tasa de acumulación de capital suficiente, el subdesarrollo era caracterizado como la incapacidad de lograr la expresión autosostenida de las fuerzas productivas con un ritmo suficiente como para cerrar la brecha que existía frente a los países considerados desarrollados. (Rapaport M, 2000:547).*

Es así que el programa de acción se centró en desarrollar e integrar. La propuesta se basó en el desarrollo de la industria nacional en todos los sectores pero con énfasis en petróleo, carbón, siderurgia, energía eléctrica, petroquímica, gas y celulosa. Para terminar con la dependencia externa era necesario dejar de importar, abasteciendo a la industria liviana con los bienes necesarios para aumentar la producción.

Se planteó una participación activa del Estado en la economía como regulador, pero también se respetó el libre juego del mercado considerando la iniciativa privada como elemento dinamizador del crecimiento. El Estado solo intervenía fijando las prioridades con los sectores a desarrollar y estableciendo los incentivos necesarios (protección arancelaria, promoción industrial, política crediticia, régimen fiscal especial, etc.).

La participación del Estado en la economía no implicaba un manejo de variables como precios, salarios o tipo de cambio, solo debía intervenir en forma supletoria, estimulando la iniciativa privada.

Asimismo la creciente producción necesitaba ser colocada en un mercado nacional ampliado e integrado, donde apuntó la política impositiva y de promoción e incentivo a la inversión en transportes, comunicaciones e infraestructura.

Para estos fines era necesario contar con capitales, para lo cual una de las posibilidades consistía en reducir el consumo interno y generar el ahorro, o la otra, que fue la adoptada, atraer capitales externos. Para ello, el gobierno les garantizó seguridad jurídica y reglas de juego estables. En 1958 se dictaron leyes de promoción de inversiones.

Si bien estos capitales eran considerados imprescindibles ante la falta suficiente de ahorro interno, la idea era que su ingreso sea controlado y dirigido por el Estado hacia áreas prioritarias y al servicio de intereses nacionales.

El plan llevado adelante por esta administración consideraba necesario integrar económicamente a todas las regiones del país y descentralizar las actividades económicas conformando nuevos centros de producción y consumo en el interior del territorio nacional.

*Básicamente, somos un país subdesarrollado, porque somos incapaces de financiar nuestro crecimiento económico con el producto de nuestro comercio exterior. Las soluciones consisten en revertir el proceso de empobrecimiento, pues si no tenemos divisas para comprar en el exterior debemos esforzarnos por explotar nuestros propios recursos materiales; debemos convertirnos en una nación integrada, de creciente y diversificada producción agraria y minera y de autosuficiente base industrial en los rubros de energía, siderurgia, química pesada y los servicios de infraestructura. (Arturo Frondizi 1962:Primera Plana. Año III:16).*

Según el modelo, un mercado interno firme y unificado proporcionaría una fuerte demanda para los nuevos productos industriales, para esto era imprescindible poner fin al déficit de transporte y comunicación, construir una amplia red de autopistas, estimulando al mismo tiempo la producción nacional de autos y camiones.

## **Contexto Internacional**

Luego de la segunda guerra mundial, el mundo quedó dividido en dos; por un lado los países alineados en el capitalismo y por el otro los comunistas, con EEUU y la URSS a la cabeza de cada bloque respectivamente.

La crisis de Berlín, originada por el éxodo de pobladores de Alemania Oriental hacia la Occidental, cuya manifestación más visible fue la construcción del muro de Berlín, marcó la división del mundo durante las décadas del 50 y 60.

Esta situación de tensión política sin enfrentamiento militar, conocida como “guerra fría”, caracterizó el contexto internacional a lo largo de los años del gobierno desarrollista.

Cuando Frondizi asumió la presidencia de la Argentina, la economía del mundo occidental y el comercio internacional crecían a una alta tasa, promovidos por los procesos de cooperación e integración económica.

Con el tratado de Roma se crea la Comunidad Económica Europea y la EURATOM, donde sus países pactan rebajas progresivas de aranceles, un arancel externo común y una política agrícola común para el control de importaciones de productos agrícolas provenientes de otras regiones.

Por otra parte, EEUU propone crear la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico), tendiente a promover una economía internacional abierta y evitar la penetración de la doctrina socialista.

A su vez se aceleraron los procesos de emancipación política y económica de varios países de Oriente, África y Asia.

En el año 1961 se creó la ALALC (Asociación Latinoamericana de Libre Comercio), con el fin de integrar la economía de los países de América Latina de manera de compensar el reducido tamaño de los mercados nacionales.

Por esa misma época Cuba se acerca definitivamente al bloque soviético y EEUU la aísla económicamente.

## **Contexto Nacional**

La situación política, social y económica de la Argentina era crítica. Desde el punto de vista político, existía una marcada división entre peronistas y antiperonistas, agudizada por una profunda crisis institucional.

La fragmentación social interna y el congelamiento de salarios generaban fuertes tensiones.

Con respecto a la economía, la fragilidad se manifestaba en distintos aspectos:

- Estancamiento de la producción.
- Balanza comercial deficitaria.
- Importantes desequilibrios presupuestarios.
- Desprotección de la industria.
- Falta de infraestructura de apoyo.
- Red de comunicaciones obsoleta.
- Sistema energético ineficiente y escaso.
- Abultada deuda pública.
- Inflación.

Además en el ámbito internacional se había intensificado el deterioro de los términos del intercambio, reducido los mercados y restringido el crédito.

“La llegada de Arturo Frondizi a la presidencia de la Nación, en mayo de 1958, no fue el resultado de un proceso democrático normal”. (Gerchunoff P u Llach, L., 2005:243).

## **Política Desarrollista**

El modelo que proponía Frondizi promovía la integración del campo y la industria, según su visión la solución para la industria y el campo era una sola, el desarrollo económico.

El objetivo era provocar un cambio estructural con la transformación tecnológica y energética, tanto en la industria como en el sector agrícola. Dejaba de lado la antinomia agro-industria, muy por el contrario esta combinación era la base de la transformación.

El desarrollo industrial permitiría abastecer de bienes e insumos al agro de manera de solucionar los problemas de eficiencia, costos, productividad y tecnología que sufría el

campo en ese momento y aumentar así la productividad, la rentabilidad y la acumulación.

El gobierno quería transformar la actividad agropecuaria en una verdadera empresa moderna proporcionándole los recursos financieros y técnicos necesarios.

Con el objeto de establecer las condiciones necesarias para lograr que la ganadería abasteciera el mercado interno y satisficiera las solicitudes externas, el gobierno desarrolló la "operación carnes". Este programa consistía en liberar los precios y el mercado cambiario, dar crédito para la retención de vientres y eliminar las retenciones a la explotación, estimulando altos niveles de producción.

La suspensión de los controles de precios sobre el mercado cárnico disminuyó la producción pecuaria, ya que cuando el precio de la carne aumenta conviene retener más vacas y no enviarlas al mercado.

A pesar de la intención y los esfuerzos del gobierno de promover el desarrollo del campo, en el corto plazo la política agropecuaria estuvo dominada por dos instrumentos, el tipo de cambio y las retenciones, que no generaron previsibilidad a largo plazo para realizar las inversiones necesarias.

Con el convencimiento que el crecimiento económico generaría un incremento significativo en el consumo de energía, la administración de Frondizi se fijó como uno de los objetivos principales lograr el autoabastecimiento petrolero, lo que denominaron "la batalla del petróleo".

Ante la imposibilidad de incrementar la producción del sector en el corto plazo por la falta de recursos, se recurrió a capitales extranjeros. En 1958 el gobierno anuncia la firma de contratos de explotación con empresas extranjeras, de manera de extraer la mayor cantidad de petróleo en el menor tiempo posible. El acuerdo lo celebra Rogelio Frigerio sin previa licitación pública, lo que genera una fuerte resistencia de distintos grupos de la sociedad. A partir de allí la política petrolera la maneja YPF, reestructurada a ese fin. Mediante la ley 14773 se dispuso que los yacimientos de hidrocarburos sólidos, líquidos y gaseosos eran bienes exclusivos, imprescriptibles e inalienables del Estado Argentino.

Las empresas podían ingresar todos los equipos necesarios para el desarrollo de la actividad, exentas del pago de aranceles y además podían transferir libremente al exterior sus utilidades.

"Para evitar la presencia dominante de empresas norteamericanas, se formalizó un convenio con la URSS para comprarle equipos petroleros. Esta le concedió a la Argentina un

crédito por 400 millones de rublos para la adquisición de material petrolero.” (Rapaport, 2000:552).

Esto le costó el cargo a Rogelio Frigerio y más críticas a Frondizi, donde le reprochaban haber cambiado abruptamente su prédica nacionalista tradicional. Una pérdida más de credibilidad. Se le cuestionó la forma de contratación directa en lugar de recurrir a licitaciones públicas y supuestos sobrepuestos del petróleo, prebendas y eximición del pago de impuestos.

A pesar de todo esto el autoabastecimiento se hizo realidad en poco tiempo. Al inicio del gobierno de Frondizi las empresas privadas contribuían con aproximadamente el 10% de la producción total, mientras que para 1962 las mismas compañías producían el 30% e YPF extraía el 70% restante. El plan petrolero logró disminuir sustancialmente las importaciones del sector.

A su vez se iniciaron obras tendientes a diversificar las fuentes de energía y promover otras alternativas, en especial la hidroeléctrica, entre las que se destacaron los proyectos de “El Chocón Cerros Colorados” y “Salto Grande”.

El objetivo prioritario del programa desarrollista era promover el desarrollo industrial del país. Esta promoción se realizó a través del otorgamiento de exenciones aduaneras para maquinarias y equipos, reducción de tasas y diferimientos impositivos. Se impulsaron actividades industriales en la Patagonia, el Noroeste y la provincia de Corrientes.

La política industrial se basó explícitamente en el mercado interno, considerado el destino natural de los productos manufacturados. El gobierno era consciente de que no solo necesitaba un mercado ampliado con capacidad de consumo, sino que debía proteger la industria nacional, por medio de la devaluación y la elevación de los aranceles de importación de aquellos bienes que se podían fabricar en el país.

La industria Argentina requería urgentemente de inversiones, de ahí que se gestionaron negociaciones por las cuales varias empresas extranjeras se comprometieron a invertir en el país. Las inversiones comenzaron a materializarse en aumentos de la producción y de la productividad, lo que permitió algunos incrementos en los salarios nominales.

A pesar de ello, se comenzaron a percibir algunos problemas:

\* El mercado interno era demasiado pequeño para mantener empresas del tamaño óptimo, generando ineficiencias (distorsiones de precios, disminución de competencia, tendencias oligopólicas, etc.)

\* Los sectores que más se desarrollaron eran capitales intensivos, por lo que se produjeron aumentos en el nivel de desocupación y caídas del salario real.

\* La reducción de participación de los trabajadores en la distribución del ingreso, si bien se fortalecía la acumulación de capital, generó efectos negativos sobre la demanda y conflictividad social.

El giro de la estructura industrial hacia productos de consumo duradero y bienes intermedios y de capital aumentó el tamaño mínimo de inversión requerido, y exigió un acceso a la tecnología que no siempre se podía obtener.

El sesgo antiexportador del programa, debido a la desconfianza del desarrollismo en las posibilidades que brindaba el comercio internacional y la dependencia en algunas importaciones ponía en riesgo el modelo, ya que la entrada de divisas siguió dependiendo exclusivamente de los exportadores de productos primarios y con la expansión del sector industrial crecían las importaciones, generando crisis en la balanza de pagos.

A través de la ley 15801 del 17 de enero de 1961 se alentó la inversión privada en el sector siderúrgico.

“Para el desarrollismo la siderurgia, y particularmente la producción de productos siderúrgicos, significó el vehículo a través del cual se llegaría al desarrollo”. (De Pablo, J. C., 2005:464).

Para ello se dispuso otorgar distintas facilidades aduaneras y fiscales a las empresas que se instalaran o ampliaran fábricas siderúrgicas.

A partir de estas medidas se agilizó la construcción de SOMISA, inaugurando en julio de 1961 el primer Alto Horno de la empresa.

Este es un ejemplo del intento del gobierno de ir hacia atrás en el proceso productivo. Posteriormente se llevó a cabo la licitación para la explotación de los yacimientos de Sierra Grande en Río Negro.

Otra rama de la industria que se desarrolló notablemente en este período fue la automotriz. Se instalaron terminales de Ford y General Motors a raíz de la promoción de facilidades para su radicación.

La alta protección del mercado y el modelo antiexportador, generaban una producción no apta para la exportación, incapaz de abastecer el mercado interno con productos de una buena relación precio-producto.

“Las líneas de producción de las empresas automotrices creadas en la Argentina estaban

muy por debajo de los estándares internacionales normales. En 1960 había 21 productores para un mercado de 100.000 vehículos por año, es decir un mercado que, por los estándares de producción del momento, difícilmente habría bastado para mas de uno o dos productores de costo eficiente.” (Roja, M.,2004:74).

Al mismo tiempo, la expansión de la rama automotriz, bastante intensiva en insumos importados, agotaba en gran parte el ahorro de divisas que se había logrado por la política petrolera.

Respecto a la política monetaria, el gobierno intentó impedir la contracción del crédito aumentando la capacidad de prestar de los bancos comerciales. Es así que estableció a través del BCRA encajes mínimos variables que podían ser regulados por esa entidad a fin de regular la oferta monetaria.

Si bien liberalizó mecanismos de mercado no alcanzó a las tasas de interés, que siguieron estando reguladas por el BCRA. Desde 1959 la tasa de interés nominal fijada por este para los bancos comerciales quedó por debajo de la tasa de inflación, generando que la tasa de interés real fuera negativa, lo cual dio lugar a un florecimiento de intermediarios financieros no bancarios.

A partir de 1958 comenzaron a recibirse depósitos en moneda extranjera a consecuencia de la entrada de capitales del exterior.

Durante los último meses de 1958 se gestionaron diversos prestamos externos con el FMI, el Tesoro de los EEUU y el Eximbank, con el objetivo de formar un fondo de estabilización que permitiera la intervención del BCRA en el mercado de cambios para evitar variaciones innecesarias en el precio del dólar, garantizar el esfuerzo de estabilización y contención del gasto de manera que no comprometiera el desarrollo. Esta asistencia estuvo condicionada a la aplicación de ciertos mecanismos fiscales, monetarios y cambiarios ortodoxos y de regulación de la economía.

En lo que respecta a la política cambiaria, el tipo de cambio único fijado por el BCRA, permaneció constante durante 1958. En diciembre de ese año se dispuso la liberalización y liberación del mercado de cambios, por lo que todas las transacciones se realizarían al tipo de cambio determinado por el libre juego de la oferta y la demanda de USD.

El 1 de mayo de 1958 el mercado de cambio estaba constituido por un segmento único, donde regía un tipo de cambio de \$mn 18 por dólar y un segmento libre, que en abril cotizó en promedio a \$mn 42 por dólar.

El mercado continuó liberalizado hasta el final del gobierno de Frondizi, pero el tipo de cambio se mantuvo controlado por la intervención del BCRA en torno a \$mn 83 por dólar. Esta devaluación respondía a la política de protección de la industria nacional frente a las importaciones.

En política fiscal las preocupaciones presupuestarias de corto plazo obligaron al gobierno a una postura conservadora, aumento de impuestos internos, mejoras en la percepción impositiva, castigos a la evasión tributaria, eliminación de subsidios directos e indirectos.

Para fines de 1960 la situación fiscal tendió a mejorar debida un incremento en los ingresos y a la reducción del déficit de explotación de las empresas públicas. Pero el crecimiento de los egresos, mayor que la recaudación tributaria, sumado a la recesión económica y el desfasaje tarifario (precios menores que costos), generó nuevamente una grave situación fiscal para los dos últimos años del gobierno de Frondizi.

## **Capítulo 2**

### FIN DEL MODELO DESARROLLISTA

Desde el punto de vista económico fueron varios los factores que incidieron en el fracaso del modelo.

El estancamiento de la Argentina lo atribuye a la falta de capitales y para su solución recurre a capitales externos, ante el convencimiento que no es peligroso endeudarse si los fondos se destinan a fines productivos y que permitan el autofinanciamiento.

A estos fines propone la libertad cambiaria de manera de generar confianza internacional y se relaciona con el FMI. Esta combinación inicia una política estabilizadora y de restricción cambiaria. Con el objetivo de remediar la falta de capitales locales provoca una restricción crediticia que significa directamente la anulación de capital monetario interno creando así las condiciones necesarias para el surgimiento de capitales extranjeros.

Otro factor importante que ignora es la limitación externa, confundiendo la supuesta insuficiencia de capitales con la falta de ahorro, la diferencia entre ahorro interno y divisas. Esta lectura equivocada genera un esquema contrapuesto a los intereses postulados de independencia económica ya que al verse obligado a la necesidad de contar con capitales

externos bloquea la fuente generadora de capitales propios y promueve la dependencia externa, un desarrollo inviable y desequilibrio de la balanza de pagos.

Esta política de endeudamiento solo es entendible si éste se aprovecha para mejorar la balanza de pagos y compensar así el pasivo que se genera, efecto que se logra ampliando la capacidad exportadora y la capacidad sustitutiva de importaciones. Pero es imposible cuando un gobierno muestra una reticencia manifiesta a las exportaciones industriales y confunde el verdadero concepto de sustitución de importaciones como lo hizo el de Arturo Frondizi.

Si los aportes externos se hubiesen utilizado para actividades que coincidieran con una verdadera sustitución de importaciones (extracción petrolera, petroquímica, siderurgia) serviría el endeudamiento para generar las divisas necesarias para el autofinanciamiento (aunque sea parcial). Prueba de ello es que ni siquiera opera bajo el concepto de sustitución, sino de "industria básica" sin definirla e inclusive incluyendo en ella actividades que solo son consumidoras de divisas (industria automotriz).

Otro aspecto que afectó el resultado del modelo fue el marcado deterioro de la industria de bienes de capital como consecuencia de la masiva desgravación de importaciones, obedeciendo a otra confusión, que la independencia descansa más sobre la capacidad de producción de materias primas que sobre la capacidad tecnológica para la fabricación de aquellos.

Hasta aquí los factores que desencadenaron en el derrocamiento del gobierno de Frondizi que no solo fueron económicos sino también políticos.

Una de las primeras causas políticas que no se puede soslayar fue la renuncia de su vicepresidente Alejandro Gómez a seis meses de asumir, en desacuerdo con la política del gobierno y acusado de confabulación en contra del presidente.

Agregado a ello y de manera permanente los cuestionamientos de las Fuerzas Armadas, principalmente de los sectores antiperonistas y especialmente sobre la política gremial del Poder Ejecutivo y sobre la figura de Rogelio Frigerio, como así también la continua observación de la existencia en el gobierno de los fantasmas comunistas.

Finalmente el incumplimiento de los compromisos políticos asumidos contribuyeron a debilitar las bases sociales y políticas del presidente que nunca habían llegaron a ser del todo fuertes.

En resumen, la ideología económica se anticipó a su época, marco un rumbo, lamen-

tablemente para el país el gobierno de Arturo Frondizi no encontró la metodología para el logro de los loables fines buscados, es decir existió un divorcio entre las ideas que guiaban la política económica y la realidad, generando muy por el contrario, fruto de la equivocada lectura de los hechos, efectos contrarios; lo que Marcelo Diamand llamó muchos años después la “crisis del paradigma económico”.

### Capítulo 3

#### LA ÓPTICA DE MARCELO DIAMAND

Marcelo Diamand, ha explicado tenazmente una teoría del crónico desequilibrio estructural argentino, ingeniero, empresario y dirigente de la Unión Industrial. Fundó una empresa electrónica (Tónomac), orientada a la integración y a la tecnología nacional, que empezó siendo muy chiquita y se convirtió en mediana/grande. Durante su vida empresaria se enfrentó con distintos obstáculos que provenían del contexto económico, para los que no encontraba suficientes explicaciones. La defensa de sus intereses y los del sector lo llevó a iniciarse en la dirigencia empresaria. Fué directivo y presidente de la Cámara de Industrias Electrónicas, también fue miembro de la Junta Directiva de la Confederación Industrial Argentina y de la Junta de la Unión Industrial Argentina. Sus conocimientos de economía no provinieron de una formación universitaria, sino de haber incursionado por su cuenta en esa disciplina lo que le propició una visión heterodoxa en el pensamiento económico.

*...no compré nada hecho ya que considero que el problema principal que tenemos es precisamente una crisis del paradigma económico. Tenemos un conjunto de ideas, recetas de análisis importados de los grandes países industriales, que muchas veces ya no tienen relevancia en sus propios lugares de origen. Mucho menos la tienen hoy acá y en otros países como Argentina, donde nunca tuvieron validez. Tratándose de algo tan complejo como la economía, quienes estudian los problemas entrando por la variante de esquemas preestablecidos, adquieren una especie de condicionamiento mental, de modo que ven los problemas a través de lentes teóricos que deforman la percepción de la realidad. Esta es la ventaja de los "outsiders". Los que se dedican al análisis económico viniendo de afuera de la profesión aún no tienen cristalizados sus prejuicios. Por ello, tienen una mayor resistencia a las teorías disponibles en el mercado, inadecuadas para nuestra realidad. La inercia intelectual a la que me refiero no es del todo inocente. Sin adherir a nin-*

*guna teoría conspirativa de la historia, es indudable que ciertos sectores y países adoptan más fácilmente las ideas que convergen con sus intereses o racionalizan su poder. Eso sucede en todas las ramas del saber pero sobre todo en la economía, que analiza la distribución de riquezas entre sectores, clases, países, y que inspira medidas de política económica nacionales e internacionales que influyen sobre esa distribución. Sería ingenuo pretender que la elección de los esquemas sea totalmente imparcial. (Hugo Chumbita. Marcelo Diamand, "¿el último empresario nacional? (Crítica y alternativa al liberalismo económico)". Revista Unidos N° 20 (abril de 1989)).*

Uno de los aportes más significativos de Diamand fue la manera en que describió el funcionamiento de la economía argentina. Explicaba que la Argentina tenía una Estructura Productiva Desequilibrada porque contaba con un sector de alta productividad relativa, ya fuera por sus recursos naturales o por razones históricas, como en el caso del sector agropecuario, y de otro sector con baja productividad relativa como la industria <sup>1</sup>.

"Tanto la ausencia de ventajas ofrecidas por la naturaleza como el efecto más grande del desarrollo insuficiente hacen que la productividad industrial resulte mucho más baja que la del sector primario." (Diamand,1973).

Por la manera en que se definía la política económica en general y la cambiaría en particular, el comportamiento económico resultaba siendo cíclico, por lo que lo denominaba el "péndulo" <sup>2</sup>.

Durante la expansión de la economía las divisas obtenidas por el sector más competitivo no alcanzaban a financiar las importaciones requeridas por las manufacturas. La solución a la que se recurría en este caso era la devaluación, que al encarecer los productos de la canasta familiar y estar acompañada por una restricción monetaria y fiscal, generaba una transferencia de ingresos cuya consecuencia era el inicio de un proceso recesivo, que permitía volver a alcanzar el equilibrio en el balance de pagos. Diamand explicaba así las crisis argentinas entre 1952 y 1989. También señaló que muchas veces, como ocurrió con la política de tipo de cambio fijo (la "tablita") establecida entre 1978 y 1981, se logró posponer la crisis recurriendo al endeudamiento en el exterior, lo cual agravó la situación dejando una pesada herencia para el futuro <sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Puede darse el caso que tecnológicamente una rama industrial tenga la misma productividad que su par en el exterior, pero que no sea competitiva debido a la política cambiaria o a las ineficiencias del conjunto de la economía.

<sup>2</sup> Otros analistas, con sus variantes, llamaban a este comportamiento "stop and go". Ver BRAUN y JOY (1981).

<sup>3</sup> Entrevista a M. Diamand por CHUMBITA (1989).

Algo muy parecido ocurrió con el régimen de convertibilidad implementado en 1991, pues mediante un muy fuerte endeudamiento se logró posponer el estallido hasta finales de 2001.

Diamand consideraba que la devaluación luego de cada crisis era un paso necesario, pero tal como fueron realizadas, sólo sirvieron para frenar las importaciones; una vez que pasaba el primer efecto reequilibrante, el ciclo expansión-recesión volvía a aparecer. Ello sucedía porque siempre hubo una asimetría en la política cambiaria, esto es, un tipo de cambio más alto y diferencial para las importaciones, con el objetivo de proteger a la industria; pero nada se hacía para promover las exportaciones. “Para romper este círculo”, decía Diamand, “es necesario diseñar una política de promoción de las exportaciones de manufacturas” proponiendo para ello varios instrumentos, entre ellos, uno fundamental: no se puede fijar el tipo de cambio al nivel del sector más productivo, el agro, porque ello impide que la industria exporte <sup>4</sup>.

Por esta razón, el tipo de cambio deberá establecerse a un nivel que promueva la exportación industrial, y habrá de aplicarse algún impuesto (retenciones) a las exportaciones del sector más productivo de forma tal que el nivel de su tipo de cambio efectivo sea equivalente al de la situación anterior y no impida su modernización y expansión.

En términos conceptuales, Diamand concluía que el tipo de cambio debía ser un instrumento de política que atendiera a las diferentes situaciones en pos de un crecimiento sostenido y generador de empleo, y que no podía ser asimétrico.

También planteaba que para evitar el “péndulo” se requiere de un consenso general que otorgue estabilidad a dicha política, porque esa es la forma de crear un marco propicio para incentivar las inversiones.

Otra cuestión que explica Diamand, es quién es el que paga el tipo de cambio competitivo, en principio, lo pagan los consumidores en general, pero esto es cierto únicamente a nivel individual, pues hay que tener en cuenta que al propender al crecimiento sostenido y al empleo, es la sociedad en su conjunto la que termina ganando. A diferencia de las retenciones que las pagan los exportadores de materias primas y de bienes de más bajo valor agregado. En el esquema de subsidios a la agricultura que aplican los EE.UU., la UE y Japón las financian todos los consumidores, indiscriminadamente, a través de los impuestos.

---

<sup>4</sup> Algunas medidas propuestas por Diamand están actualmente prohibidas por la OMC, tal como los subsidios directos a las exportaciones industriales.

Los derechos de exportación son de larga data en el país. En 1875 el Presidente Nicolás Avellaneda presentó el proyecto de Ley de Aduanas que contemplaba los derechos a la exportación; posteriormente desaparecieron por algunos años, y se reintrodujeron en 1918 para reducir el déficit fiscal. Vuelven a desaparecer y nuevamente son establecidos en 1933 por el Ministro Pinedo “para apropiarse de las superrentas derivadas de la devaluación”, tal como él mismo lo definió en el debate celebrado en el Congreso de la Nación.

También estuvieron presentes en el primer gobierno de Juan D. Perón, cuando se los utilizó para extraer del sector agropecuario los beneficios extraordinarios generados por el fuerte aumento de los precios internacionales y para abaratar los alimentos a nivel interno.

Durante el régimen militar de 1955-58 se unificó el mercado de cambios y las retenciones se fijaron en 20% para todos los productos agropecuarios (Blanco, Verrier y Krieger Vasena fueron los Ministros de Economía durante ese período). Se mantuvieron durante el gobierno de Arturo Frondizi, bajo los ministerios de Álvaro Alsogaray y Roberto Alemann. En el gobierno militar de Onganía, con A. Krieger Vasena como Ministro de Economía, las retenciones a las exportaciones agrícolas aumentaron al 25%.

Y en el último régimen militar reaparecieron en 1981 con Lorenzo Sigaut. Más tarde, en 1982, Roberto Alemann unificó todos los derechos en el 10% y finalmente J. M. Dagnino Pastore –en el mismo año– los aumentó al 25% para las exportaciones agropecuarias. Durante los años noventa se mantuvieron retenciones del 3,5% para el grano de soja y del 5% para los cueros crudos, con el propósito de incentivar la industrialización interna.

Finalmente, en febrero de 2002, durante el gobierno de E. Duhalde, se establecieron retenciones para todas las exportaciones según fuera la incorporación de valor agregado: 20% para los hidrocarburos, oleaginosas y cereales, 10% para los restantes productos primarios, y 5% para las manufacturas de origen agropecuario e industrial. Esta política, con los necesarios ajustes por los cambios en los precios internacionales y en la productividad, continuó durante las Presidencias de N. Kirchner y C. Fernández de Kirchner.

Hay quienes plantean que en lugar de las retenciones se debería aumentar el Impuesto Inmobiliario, con el fin de captar la renta de la tierra y las regalías sobre los combustibles, que son recursos no renovables. Este planteo tiene su lógica, pero lo que se está evaluando en esta oportunidad es una retención que tiene por objetivo promover una mayor industrialización de las materias primas en el país, exportar más valor agregado y lograr que el

tipo de cambio no sea asimétrico. En este mismo sentido cabe la respuesta a quienes proponen que las retenciones sean acreditadas a cuenta del Impuesto a las Ganancias, aunque en este caso habría que resolver cuestiones muy complejas de administración impositiva.

## Capítulo 4

### SOLUCIONES CON LA PROPUESTA DE DIAMAND

#### Aprender de los errores del Modelo Desarrollista

Según Diamand, no hubiese sido nada difícil evitar que se produjeran estos continuos retrocesos en el crecimiento del país.

El primer paso hubiese sido dado por una adecuada política agropecuaria. Las limitaciones a la exportación agropecuaria tienen origen en una insuficiencia de producción.

*La producción no aumenta como consecuencia de una explotación más intensiva de la tierra -el incremento de los rindes por hectárea o la incorporación de tierras marginadas implican costos crecientes de explotación-. El obstáculo puede ser superado mediante incentivos que compensen este incremento de costos. (Diamand, M., 1972).*

Estos incentivos deberían impulsarse a través de subsidios a las inversiones y los insumos tecnológicos para el agro que sean necesarios para el aumento de la producción o incorporación de tierras marginales. La metodología puede ser con una combinación de incrementos de precios agropecuarios y un impuesto sobre la tierra. Con el aumento de precios se alienta el aumento de producción, al incentivar las inversiones o mejoras y con el impuesto se neutraliza el incremento de ingresos con respecto a los volúmenes que ya se estaban produciendo. De esta manera se beneficia el conjunto de la sociedad, no pagan el subsidio ni los salarios ni los costos industriales como en el caso de las devaluaciones, que promueven la transferencia de los ingresos del agro desde estos sectores y no se provocan las perturbaciones económicas y sociales que generan las devaluaciones, que luego se deben corregir con aumentos salariales que a corto plazo anulan los incentivos otorgados inicialmente.

Algunos señalan que las retenciones discriminan al sector agropecuario, pero esto de-

pende del nivel del tipo de cambio establecido. En la década del noventa no había retenciones, pero como el tipo de cambio estaba sobrevaluado, en 2001 la mayoría de los productores tenían hipotecadas sus tierras y no eran pocos los que ya habían quebrado. Entre 2002 y 2009, con las retenciones pero a partir de un tipo de cambio competitivo, la producción creció aceleradamente. La producción media de granos entre 1994/5 y 2001/02 fue de 57 millones de toneladas, mientras que entre 2002/3 y 2009/10 se produjeron 80 millones de toneladas, mostrando un crecimiento de 40%.

Por su parte, el nivel de las hipotecas se redujo de 17 a 4 millones de hectáreas y el valor de los campos se cuadruplicó, ya sea medido en dólares o en pesos a valores constantes. Por lo tanto, no se puede decir que a partir de 2002, cuando se establecieron las retenciones, se discriminó al campo, ya que los datos indican lo contrario.

Adicionalmente a esto, se deberían aplicar verdaderas políticas sustitutivas en aquellas actividades cuyos precios estén por debajo o en concordancia con los internacionales de manera de alentar la producción de materias primas e insumos indispensables para hacer funcionar la capacidad productiva.

De cualquier manera, como plantea Diamand el “nudo central” del problema externo reside en la discrepancia entre la necesidad crecientes de divisas del sector industrial y la capacidad generadora de divisas del sector primario, cuyo crecimiento nunca puede igualar al de aquel. Claro está, no es posible tener ni cualquier tipo de cambio ni cualquier nivel de aranceles ni de retenciones. Los derechos deberían posibilitar que los sectores involucrados logren una rentabilidad suficiente que les permita reinvertir, mientras que los aranceles deberían ser tales que sirvan para proteger pero también incentivar la modernización y la eficiencia. Hay que buscar un equilibrio entre los sectores que generan divisas (agro, combustibles, minerales e industria de alta productividad relativa) y los que generan empleo (industria, cultivos regionales y algunos servicios como el turismo).

El sector agropecuario pampeano sigue contando con una productividad relativa muy alta no sólo gracias a la tierra sino también a los extraordinarios cambios tecnológicos y a las innovaciones en materia de métodos de cultivo y almacenamiento. En la actualidad, el proceso de producción tiene eslabonamientos con el resto de la economía mucho más intensos que antes; sumando también las industrias derivadas y computando los requerimientos directos e indirectos de otros sectores productores de bienes y servicios, representa alrededor del 20%. Medido entre puntas, esto es entre 2001/02 y 2009/10 la

producción pasó de 66 a 95 millones de toneladas de granos, lo cual significa un incremento de 44%. Es fundamental en la generación de divisas mientras su impacto ocupacional es limitado.

También hay ramas industriales de una muy alta productividad relativa. Entre ellos se encuentran los alimentos elaborados y las refinerías de petróleo, que son derivados de recursos naturales. Además, se deberán registrar varios productos de la química y petroquímica (plásticos), de la industria metálica y siderurgia, de la industria automotriz y de la maquinaria agrícola (sembradoras), y los laboratorios medicinales (medicamentos), todos ellos, sectores de destacado comportamiento exportador.

Como los límites entre el agro y la industria están más diluidos que antes por la creciente industrialización del campo, es fundamental dejar a un lado la dicotomía entre unos y otros, tan común durante muchas décadas.

El factor central aquí, son entonces las exportaciones industriales, que se deben transformar en el principal responsable del generador de esa falta de divisas. Para ello el tipo de cambio juega un papel central. Históricamente, la definición de la política cambiaria en la Argentina siempre generó conflictos, porque encierra dos cuestiones trascendentes: una en términos de transferencia de ingresos; y la otra relacionada con el estilo de desarrollo.

Como ocurrió en tantos otros campos, nunca se pudo tener una política cambiaria estable que ayudara a lograr un crecimiento sostenido e integrador. Esta discusión también se observó en muchos otros países, pero ellos lograron consensuar y armonizar las políticas de largo plazo.

Además, se plantearon otras dos discusiones. La primera sobre el régimen cambiario, y tanto fue así que se aplicaron todos los conocidos, desde esquemas absolutamente libres, pasando por la flotación administrada y el desdoblamiento del mercado, hasta el extremo de fijarlo in eternum al mismo valor que el dólar.

Hasta hubo proyectos que pretendían ir directamente a la dolarización, lo cual habría sido catastrófico.

La otra discusión fue sobre el nivel. Habida cuenta de que tampoco en este aspecto hubo acuerdos, el tipo de cambio real fluctuó permanentemente según las circunstancias, las presiones y las consideraciones de la política económica.

Es así como la variabilidad del tipo de cambio real en los últimos 60 años ha sido notable.

Sólo hubo dos períodos relativamente largos de estabilidad: el primero durante la convertibilidad (1991-2001), cuyo nivel real estuvo en menos de la mitad de la media del período 1950-2009, y el segundo a partir del 2002, luego del exceso inicial, que estuvo alrededor del promedio de todo ese largo período considerado, hasta el año 2013.

La necesidad de tener un tipo de cambio competitivo y estable en términos reales, tanto por su impacto positivo sobre el crecimiento y el empleo en los EPD como por su efecto en la reducción de la volatilidad macroeconómica, tan común en América Latina hasta el inicio del siglo XXI, es ampliamente reconocida en la literatura económica; que no existen prácticamente casos de países que hayan acelerado el crecimiento sin una tasa de cambio competitiva y un superávit comercial.

Cabe preguntarse cuál es el tipo de cambio competitivo. Si no hay problemas con la “enfermedad holandesa”, se lo puede definir como aquel que permite usar plenamente los factores de producción, crecer sostenidamente y lograr el equilibrio tendencial de la cuenta corriente del balance de pagos, o un superávit consistente con la política fiscal y monetaria. En caso de existir la “enfermedad holandesa”, además de lo antedicho, el tipo de cambio deberá posibilitar las exportaciones de bienes industriales.

En ningún caso el tipo de cambio será aquel que está dado específicamente por las fuerzas del mercado de divisas, que no sólo está influido por los rubros de la cuenta corriente sino también por el movimiento de capitales financieros.

En ese sentido se deberá intervenir para que el tipo de cambio sea competitivo y se evite la volatilidad generada por el comportamiento de los precios internacionales y/o el movimiento de los capitales financieros. En algunas oportunidades, como sucedió durante la “tablita” y la convertibilidad, el Gobierno se endeudó y estableció internamente una tasa de interés superior a la tasa de devaluación para que ingresen capitales que compensen el déficit en la cuenta corriente y se pueda sostener el tipo de cambio preestablecido. Sin embargo, se terminó agravando la situación, puesto que a la sobrevaluación cambiaria se le adicionó una alta tasa real de interés.

La ecuación debería ser invertida: lo importante es el crecimiento sostenido y el empleo, y el tipo de cambio es sólo un instrumento. A partir de un tipo de cambio competitivo que promueva las exportaciones industriales, surge la idea de las retenciones para los sectores que no necesitan de esa paridad cambiaria para lograr rentabilidad, invertir y crecer.

Como explica Diamand, en las EPD no existe un tipo de cambio de equilibrio, sino una

estructura múltiple de paridades. Una vez visualizado esto puede instrumentarse de varias maneras alternativas. Una fuerte devaluación -compensada-, fijando un tipo de pseudo-cambio múltiple, que por vía de los derechos de importación y exportación dejen en el mismo lugar al tipo de cambio para el sector agropecuario. Definir así un tipo de cambio para la actividad industrial y a su vez por sector dentro de la industria. Otra alternativa podría ser desdoblado el tipo de cambio en uno comercial y otro financiero y como tercer variante aplicar un sistema que compense la sobre elevación de los precios y costos industriales internos por encima de los internacionales –draw back-; o una combinación de estos pero de manera que signifique una medida estructural de largo plazo y no un estímulo temporario.

En realidad, la determinación del nivel del tipo de cambio competitivo y diferencial es un mecanismo de prueba y error, debido a la complejidad del proceso productivo; además, debería ser revisado periódicamente, por los acelerados cambios tecnológicos y del contexto internacional. Y las retenciones no deberían ser vistas como un castigo sino como una forma de brindar oportunidades a otros, con productividades relativas menores, para que puedan expandirse, y lograr un crecimiento más equilibrado y sostenido para todo el territorio nacional.

### **Una política de Estado de largo plazo para el tipo de cambio**

La historia debe servir para aprender, por eso no debería reiterarse lo ocurrido con el tipo de cambio durante tantas décadas. Tal como reclamaba hace 40 años Diamond, se debe tener una política cambiaria previsible, estable en el tiempo y con un nivel que permita exportar con el máximo valor agregado posible.

El tipo de cambio competitivo y diferencial no pretende sostener sectores ineficientes o sin perspectiva. Tampoco las retenciones pueden ser de un nivel que impida la necesaria reinversión y modernización. Así como se establece un límite a los que “ponen” las transferencias, debe existir un límite a los que la “reciben”.

No es fácil definir con precisión el tipo de cambio de equilibrio de la economía y de los distintos sectores, pero hay tendencias y mecanismos de aproximaciones sucesivas. Por eso es fundamental contar con información pertinente a niveles sectorial y macroeconómico, dada la complejidad del sector productivo argentino.

Habida cuenta de que en el transcurso del tiempo se registran cambios en las posiciones relativas debido a la tecnología, los procesos productivos, la calificación de la mano de obra, la escala y la actitud de los empresarios, los incentivos deberían ser revisados periódicamente, buscando siempre el equilibrio general.

La Unión Europea, por ejemplo, lleva a cabo estudios con el propósito de definir los subsidios agrícolas para cada producto, región y tamaño de las parcelas y los revisa cada tres años.

Asimismo, es necesario generar un debate con todos los sectores implicados, trabajadores y consumidores incluidos, porque tal como planteaba Marcelo Diamand, para aumentar la competitividad de toda economía es necesario llegar a un consenso que involucre al tipo de cambio y a las otras políticas públicas.

El tipo de cambio es un instrumento fundamental, pero no el único. Es una condición necesaria pero no suficiente. Para que sea potente tiene que ir acompañado por una macro ordenada, instituciones adecuadas, políticas educativas modernas, créditos de largo plazo, asistencia en ciencia y tecnología e infraestructura. Para ello también es fundamental dar pasos que contribuyan a mejorar la gestión del Estado, pues en caso contrario las políticas públicas pierden efectividad.

Los países que han crecido sostenidamente instrumentaron, de una forma u otra, políticas para incentivar la competitividad, eligiendo explícita o implícitamente algunos sectores, y también definiendo las instituciones y los incentivos más adecuados para promover el desarrollo. Las señales del mercado siempre fueron ayudadas por la actuación del Estado.

En definitiva, de lo que realmente se trata es alcanzar una visión consensuada del desarrollo integral, que deberá diseñarse para el mediano y largo plazo, en la que el aumento de la competitividad, la productividad y el empleo sean objetivos explícitos.

Finalmente y a fin de resolver el problema recurrente de estrangulamiento de divisas, promover con estas medidas la exportación de productos industriales y evitar así las periódicas crisis de balanza de pagos como sucediera en 1959.

## Bibliografía

---

- Burkún Mario – Vitelli Guillermo; (2010): *Ciclo y crisis en la madurez del capitalismo*. Argentina- EE.UU.: Edit. Prometeo.
- Cáceres, Luis R.; (1985): *Endeudamiento externo y crecimiento económico, una análisis de la evidencia empírica*. Buenos Aires.
- Civetta, Andrés; (2002): *Desarrollo económico en diferentes modelos productivos desde 1880 hasta 2001 en la República Argentina*. Buenos Aires: Fac. Cs. Es. Y Soc. UNMP.
- De Pablo Juan Carlos; (1998): *Frondizi-“Nomia”, 40 años después*. Mendoza: CAAEP.
- De Pablo, Juan Carlos; (2005): *La economía argentina en la segunda mitad del siglo XX* Tomo I. Buenos Aires: La Ley.
- Diamand, Marcelo; (1972): *La Estructura Productiva Desequilibrada Argentina y el Tipo de Cambio*. Desarrollo Económico Vol. 12 n° 45.
- Diamand, Marcelo; (1977): *Hacia el cambio del paradigma económico a través de la experiencia de los Países en desarrollo*. Buenos Aires: Instituto de Investigaciones Económicas.
- Diamand, Marcelo; (1973): *Doctrinas económicas, desarrollo e independencia*. Buenos Aires; Paidós.
- Gerchunoff, P. y Llach, L.; (2003): *El ciclo de la ilusión y el desencanto. Un siglo de políticas económicas argentinas*. Buenos Aires: Ariel.
- Rapaport, M; (2000): *Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2000)*. Buenos Aires: Ediciones Macchi.