

FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y ESTADÍSTICA
UNIVERSIDAD NACIONAL DE ROSARIO

LICENCIATURA EN ECONOMÍA
SEMINARIO DE INTEGRACIÓN Y APLICACIÓN
TRABAJO FINAL

LAS CAPACIDADES DEL ESTADO Y SU IMPLICANCIA EN
LAS POLÍTICAS ECONÓMICAS

“LA CRISIS DEL 30 Y EL ESTADO ARGENTINO”

GALLO SOFIA BELEN

Legajo: G-6227/8

DOCENTE A CARGO DE LA COMISIÓN: Gorban, Pablo

1° Cuatrimestre de 2022

Resumen

En el presente trabajo se pretende exponer como han aumentado las capacidades del Estado argentino durante la década de 1930, extendiendo su alcance mediante la creación de instituciones, pero no esperando los resultados obtenidos, sino más bien con el objetivo de mantener equilibrado su presupuesto. Este evento de un Estado más activo terminó impulsando ciertas industrias que vieron su oportunidad ante las medidas restrictivas del gobierno, como por ejemplo la instauración de un control de cambios, depreciación del peso y altos aranceles, que hicieron menos atractivas las importaciones de manufacturas y fomentaron a sustituirlas mediante el avance de la producción de dichos bienes.

Contenido

1. Introducción:	4
2. Marco Teórico	4
3. Metodología de trabajo.	6
4. La Gran Depresión de 1929	6
5. Argentina y la Crisis	8
5.1 El control de cambios	10
5.2 Política Fiscal y Monetaria	11
5.3 El avance de la industria manufacturera (ISI)	15
6. Resultados de la investigación	18
7. Conclusiones	19
8. Bibliografía	20

1. Introducción:

Hoy en día, el rol del Estado es considerado como un factor clave dentro de las economías subdesarrolladas, dado que tiene la responsabilidad, entre otras cuestiones, de trazar y coordinar un programa para el desarrollo que permita incrementar el nivel de vida de sus habitantes. Para esto, el Estado debe determinar uno o varios objetivos de política económica y una vez establecidos, seleccionar el set de instrumentos a utilizar que deben concordar con las metas determinadas previamente. Tras esta etapa de selección de objetivos e instrumentos se procede con la ejecución de política económica que, a grandes rasgos, podría definirse como la puesta en marcha de las medidas pautadas preliminarmente.

A lo largo de la historia, el rol del Estado ha ido cambiando. Existe un consenso generalizado de que luego de la Crisis de 1929 se pone en tela de juicio el carácter autorregulador del mercado, y el Estado comienza a tomar protagonismo en la persecución de determinados objetivos de política económica.

En este marco, y en función de cómo fueron apareciendo en la agenda pública, se entiende que el Estado debería perseguir el objetivo del pleno empleo, el crecimiento económico, la estabilidad de precios y equilibrio externo, entre otros (Mancha Navarro, 2017).

Sin embargo, la adopción de estos objetivos por parte de los Estados nacionales ha ido variando según cada caso.

Durante la década de 1930, el colapso del comercio mundial provocado por la Gran Depresión obligo a los distintos países a llevar a cabo diferentes planes de recuperación económica, como, por ejemplo, el gobierno norteamericano a partir de 1937 ya había hecho suya la prescripción keynesiana de combatir la recesión con gasto público, y también, el Estado brasileño después de un ajuste ortodoxo entre 1929 y 1931, se movió hacia una política contra cíclica. El Estado Argentino, sin embargo, era descripto hacia el año 1938, como uno de los pocos que aun adhería a principios clásicos de las finanzas (Gerchunoff-Llach, 2018).

No obstante, los datos económicos disponibles actualmente (CEPAL, 1959) muestran que, durante esa década del 30, se crearon y fortalecieron muchas industrias, llevando a considerar esta etapa como la del comienzo de la industrialización a nivel nacional (Tobar, 1998).

Esta paradoja entre objetivos buscados y resultados obtenidos resulta un punto interesante para el análisis de políticas y el rol de Estado, sobre todo a la luz del marco coyuntural que significó el cambio de paradigma económico a partir de dicha crisis.

Siguiendo esta línea de análisis, cabe preguntarse: ¿Cuáles fueron los objetivos de política económica planteados por el Estado? ¿En qué hizo hincapié el Estado Argentino para establecer su plan económico? ¿Cuáles fueron los elementos que posibilitaron el avance del desarrollo industrial? ¿Cómo se generó el proceso de industrialización por sustitución de importaciones no buscado? ¿Cuál fue el sesgo entre los objetivos de política económica y los resultados obtenidos?

La hipótesis de este trabajo es que los resultados de este periodo no fueron coincidentes con el plan establecido por el gobierno.

2. Marco Teórico

Los objetivos de política económica han ido cambiando con el paso del tiempo. En los períodos de recesión, las políticas económicas que lleva adelante un Estado tienen un

papel fundamental para la reactivación de la actividad económica, sobre todo en las economías subdesarrolladas. La existencia de consensos generales, pueden ser de gran utilidad para orientar esa adopción de políticas en momentos de crisis.

El rol del Estado ha sido muy cuestionado en los países latinoamericanos por el papel decisivo que tiene para generar cambios estructurales es sus respectivas economías (CEPAL, 2012). De hecho, existen dos extremos opuestos en cuanto gestiones estatales, por un lado, un extremo completamente a favor del intervencionismo estatal, que concuerda con principios Keynesianos, los cuáles avalan durante momentos de crisis el incremento del gasto público para fomentar la demanda agregada y de esa forma reactivar la economía, y, la otra postura completamente opuesta, se respalda en principios clásicos, los cuales sugieren que la intervención del Estado genera mayores distorsiones.

A pesar de que hay muchas posturas respecto del grado de intervención, se hace necesario mencionar la importancia de reforzar las capacidades que tiene un Estado. Puede traerse como ejemplo a los Estados desarrollistas haciendo referencia a los países del este asiático, los cuales no solo tuvieron un amplio nivel de capacidad de gestión, sino que éstos, han sido muy selectivos con las tareas que acometieron. Se centraron en la transformación industrial y sus estrategias de promoción de la industria estaban destinadas a preservar recursos administrativos. Sin embargo, casi todos los Estados del Tercer Mundo procuraron hacer más de lo que realmente podían, es decir, aunque el Estado acepto abordar un repertorio de tareas más limitado, las demandas de acción estatal supero su capacidad de realizarlas. En este punto, debe aclararse que por más que se obre con mayor selectividad, es indispensable reforzar dicha capacidad. Es por eso que se habla de una reconstrucción del Estado y no de su desmantelamiento (Evans, 1992).

En la actualidad, no existe un consenso generalizado sobre que políticas llevar a cabo durante períodos de recesión, pero, si se ha dicho, que no es aconsejable llevar adelante recetas o recomendaciones tal cual se planteen, porque éstas deben adaptarse a las capacidades que tenga el país que decida adoptarlas (Rodrik, Hausmann, Velasco, 2005).

Las ideas del desarrollo propuestas durante los años cuarenta y cincuenta compartían dos componentes básicos del campo de la ciencia económica. Estos dos componentes fueron el rechazo de la tesis monoeconómica y la afirmación del beneficio mutuo que fomentaron las ideas de desarrollo. El primero refiere a que la economía es una sola por ende hay que aplicarla para todos los países de la misma forma sin tener en cuenta cuáles son sus condiciones, y el segundo afirma que los países industriales centrales podían hacer un aporte importante, al esfuerzo de desarrollo de la periferia por la expansión del comercio internacional, las transferencias financieras y la asistencia técnica (Hirschman, 1980).

El Estado Argentino durante la década de 1930 fue caracterizado por priorizar, dentro de sus objetivos de política, el ajuste fiscal, implicando la reducción progresiva de los costos y de los gastos, la limitación de las actividades y la postergación de iniciativas (Gerchunoff, Llach, 2018).

A su vez, más allá del sentido de la orientación de la política económica, es importante analizar la taxonomía de los instrumentos utilizados, enfoque para el cual se puede recurrir a Tinbergen (1987), quien agrupa los instrumentos en tres categorías: Políticas cuantitativas, las cuales ajustan o adaptan, una determinada situación económica a los cambios que acontecieron. Políticas cualitativas, las cuales implican cambios en las estructuras, pero sin afectar aquellos aspectos fundamentales de la organización económico-social. Finalmente, el autor menciona las reformas fundamentales, que consisten en cambiar, total o parcialmente, los fundamentos del sistema económico.

La complejidad creciente del proceso económico, de las fuerzas sociales actuantes y el contexto internacional en la nueva etapa a partir de 1930 plantearon al Estado un conjunto de problemas inéditos. Uno de ellos fue la ampliación del campo de acción del sector público en áreas como la infraestructura, servicios sociales básicos y la promoción de la investigación técnica y científica. Esto planteo dos problemas principales: Por un lado, la movilización de recursos para hacer frente a las nuevas demandas sobre el sector público, y por otro, la formación de estructuras de gestión y control eficientes para resolver las nuevas responsabilidades. Otra de las cuestiones que surgieron a partir de 1930 tiene que ver con la política de desarrollo industrias. En la etapa anterior, las responsabilidades del Estado en este campo se limitaban al manejo de la política arancelaria. En la nueva etapa, al asumir un papel protagónico la industria en el desarrollo, la protección arancelaria, y otras medidas de fomento, hicieron que el Estado asumiera mayores responsabilidades y más complejas. Entra ellas se incluyen, no solo el nivel y estructura de protección arancelaria, sino también la política de financiamiento, de promoción de cambio tecnológico, de precios relativos agroindustriales y otras cuestiones importantes. (Ferrer, 2022).

Como dice Evans (1992), todo el mundo reconoce que las instituciones son fundamentales para el cambio económico, como también lo son para el mantenimiento del equilibrio económico. El autor ve a las instituciones como patrones sistemáticos, integrados por expectativas compartidas, presupuestos no cuestionados, normas aceptadas y rutinas de interacción, que tienen fuertes efectos en la conformación de las motivaciones y el comportamiento de grupos de actores sociales interconectados. Además, plantea que el desarrollo debe verse como un proceso de cambio institucional, en especial, instituciones básicas para la gobernanza. Conectando con lo expuesto anteriormente, para el proceso de cambios que acontecieron a partir de 1930, fueron claves la creación de instituciones para enfrentar este período.

La inversión privada extranjera a largo plazo, se orientó hacia nuevos rumbos en la década de 1930. En los países especializados en la exportación de productos primarios con mayor mercado interno, como lo era la República Argentina, la inversión extranjera directa se orientó hacia la industria manufacturera. Debido a que este país había impuesto restricciones a las importaciones de productos manufacturados terminados, ese tipo de inversiones permitía aprovechar la demanda interna insatisfecha y crear, al mismo tiempo, necesidades por productos semiterminados, elaborados en los países industrializados. Es entonces que el Estado asumió la responsabilidad de articular este proceso y, en última instancia de decidir el grado de control nacional y extranjero de esta nueva estructura económica emergente (Ferrer, 2022).

El objetivo principal de este trabajo es analizar la transformación institucional de los años 1931-1935 en el marco de las capacidades estatales. Específicamente, se intenta indagar acerca de los causales del desarrollo industrial de dicho periodo y de los conflictos de instrumentos y objetivos que allí se expusieron.

3. Metodología de trabajo.

Para el alcance de este objetivo, se realizará la recopilación de los datos pertinentes a partir de las fuentes recomendadas por la cátedra. Se trabajará con presupuestos de la administración pública, e información de organismos internacionales que serán reconstruidos en base a fuentes secundarias.

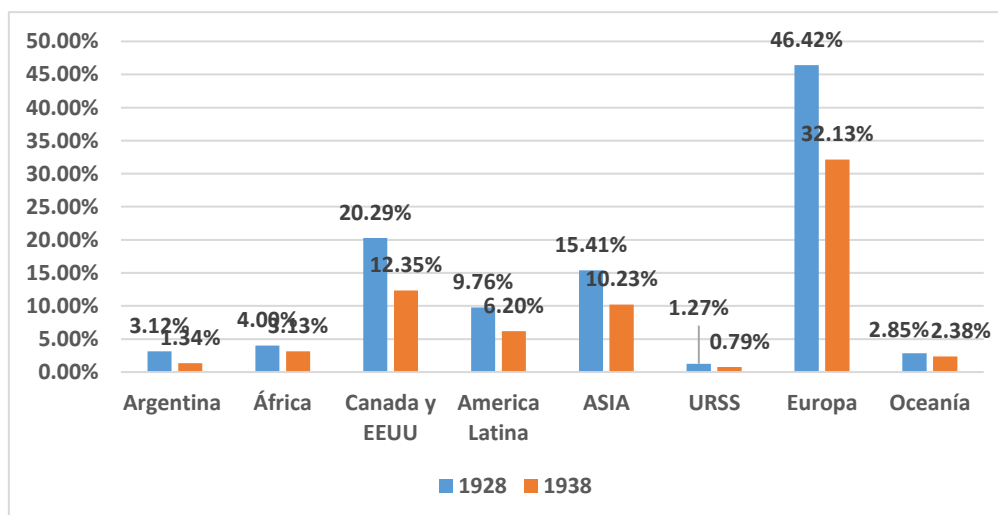
4. La Gran Depresión de 1929

El descontrolado derrumbe de la bolsa de 1929 revirtió la era de grandes consumos en masa. Este proceso recesivo se caracterizó por una severa deflación en un sentido amplio, dado que generó restricciones monetarias y financieras, bajas de precios y salarios, y retroceso de las actividades económicas. Estos fenómenos se manifestaron a través de reacciones en cadena, puesto que la caída de la producción industrial indujo a una contracción de los mercados internacionales y a una disminución de la demanda de materias primas, cuyos precios bajaron acentuadamente. Los países productores de bienes primarios redujeron las compras de maquinarias y manufacturas, al mismo tiempo que entraron en bancarota o devaluaron sus monedas, ya que las deudas asumidas con anterioridad no podían ser canceladas. También, los países industriales debieron soportar la caída de los precios de sus productos (Rapoport, 2003).

Se produce una contracción de los ingresos, la producción y los niveles de ocupación en los países industrializados. Sus importaciones caen y, a través de esto, sucedió lo mismo con los precios en el comercio internacional. La propagación de la depresión se daba de la misma forma que las crisis cíclicas anteriores, pero ninguna de estas había tenido tal magnitud, lo que llevó a un abandono de las reglas de las políticas existentes, interrumpiendo así relaciones comerciales y los flujos financieros internacionales. Los países centrales deciden adoptar una larga serie de medidas proteccionistas: la formación de bloques, la formalización de acuerdos bilaterales y el abandono de los cauces multilaterales del comercio, la devaluación de las monedas y el abandono del patrón oro, la adopción de controles de cambio, el establecimiento de cuotas de importación y la adopción de tarifas sustancialmente mayores que las imperantes antes de la crisis. Todas estas medidas tenían por finalidad desvincular los medios de pagos y el nivel de actividad económica interno de las fluctuaciones del balance de pagos, posibilitando, así, la adopción de políticas monetarias y fiscales compensatorias que permitiesen contrarrestar los efectos de la crisis. El volumen físico de las exportaciones mundiales decreció el 25% entre 1929 y 1933, y los precios en más del 30%. En consecuencia, el valor de las exportaciones mundiales totales disminuyó en aproximadamente el 50% entre esos años como consecuencia del efecto depresivo de la caída del volumen físico y la disminución de los precios. No solo el comercio internacional se vio afectado, sino también el flujo de capitales, principalmente en aquellos países especializados en producción y exportación de bienes primarios (Ferrer; 2022).

Gráfico 1

Exportaciones en 1928 y 1938 (expresadas en porcentaje del total del año 1928)



Fuente: Elaboración propia reconstrucción de datos a partir de Gerchunoff y Llach, 2018.

Como consecuencia de la caída de los precios internacionales, el valor de las exportaciones pasó de cerca de 1.015,5 millones de dólares en 1928 a 331,1 en 1932. Siendo las exportaciones para Argentina principal fuente generadora de divisas, esto hizo que la capacidad para importar se viera reducida fehacientemente.

En el transcurso de tan impactantes acontecimientos internacionales, concluyó en 1930, la etapa del sistema primario exportador en la Argentina. En ese año coincidieron el estallido de la crisis económica mundial, y, en el país, el derrumbe de la estabilidad institucional. Comienza también, otra etapa denominada, la industrialización no buscada.

5. Argentina y la Crisis

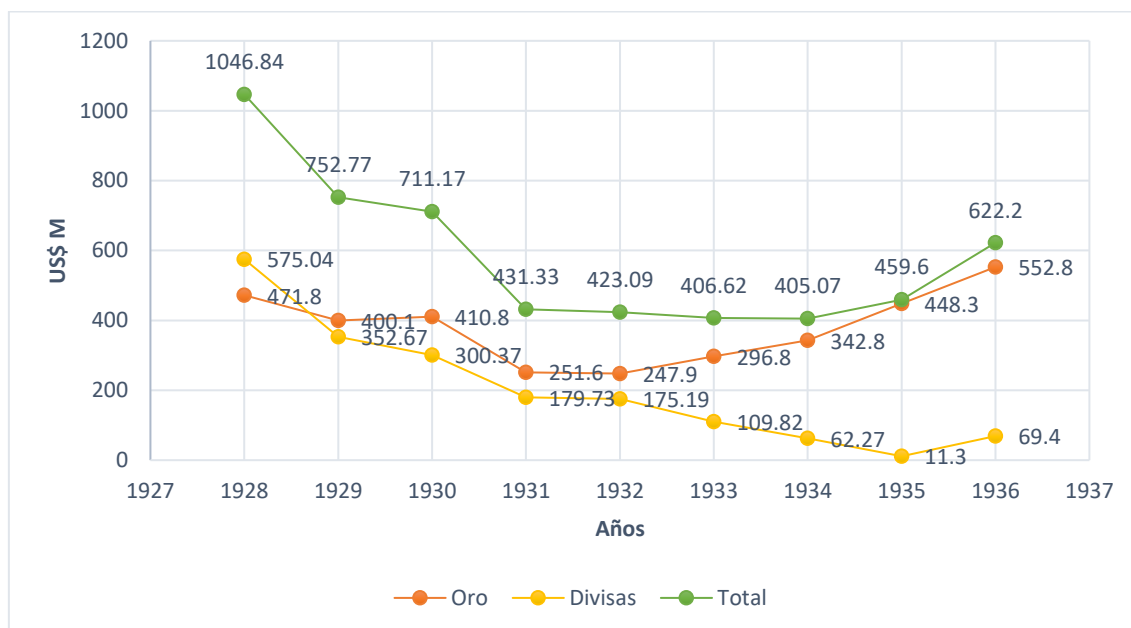
De acuerdo con Ferrer (2022), en el plano interno, consumada la década de 1920 se deba un aumento de la producción rural mediante el avance del progreso técnico que, a su vez, acompañaba el rápido crecimiento de la producción agropecuaria y de las exportaciones. El desarrollo no fue uniforme en toda la etapa, esto dependía fundamentalmente de la evolución de la economía mundial y del volumen y la expansión de la demanda internacional de los productos agropecuarios producidos en el país. Las importaciones tendían a ajustarse a las disponibilidades de divisas generadas por las exportaciones. El país había asumido el papel de exportador de bienes primarios e importador de manufacturas en el sistema de división internacional del trabajo y las exportaciones eran fundamentales no sólo para mantener altos niveles de actividad y empleo, sino que además lo eran para poder importar los bienes que la Argentina no producía. Por otro lado, parte de los servicios de capital extranjero invertidos en el país eran rígidos y no fluctuaban conforme a los cambios de las exportaciones y al nivel interno de ingresos.

En toda esta etapa, la República Argentina no adoptó políticas compensatorias tendientes a disminuir el impacto de los factores externos sobre la ocupación y el ingreso interno tanto como sobre el balance de pagos y las finanzas públicas, es decir, fue un sistema plenamente abierto a la influencia de los factores externos. (Rapoport, 2000).

Cuando a mediados de 1928 la Reserva Federal de Estados Unidos aumentó la tasa de interés anual a 4,85%, la economía argentina experimentó una salida de capitales por 173 millones de dólares (Gerchunoff, 2016), los cuales en ese momento fluían hacia los Estados Unidos, y también, se vio perjudicada por la caída de los precios internacionales de los bienes primarios. Las dificultades para obtener financiamiento eran particularmente perjudiciales para un país que entraba endeudado a la década de la crisis, como era el caso de la Argentina.

Gráfico 2

Reservas Internacionales de la Caja de Conversión (en millones de dólares)



Fuente: elaboración propia en base a datos de O. Ferreres (2020).

Las reservas en la Caja de Conversión se redujeron desde algo más de 1.000 millones de dólares durante 1928, hasta aproximadamente de 750 millones de dólares cuando se suspendió la convertibilidad en 1929. Terminaron por debajo de los 450 a fines de 1931. Por su parte, el salario real cayó aproximadamente un 10% entre 1929 y 1932, a pesar de que el índice de precios al consumidor se redujo en más del 25% durante el mismo período. Si bien en 1928 las reservas en divisas eran superiores a las de oro, alcanzando un valor de 575.04 millones de dólares, un año más tarde se revierte la tendencia producto de la salida de flujo de capitales, y posteriormente la tenencia de divisas se vería afectada en debido a la retracción del comercio internacional, llegando a su valor más bajo durante la década de 11.3 millones de dólares.

El Estado argentino¹ se vio obligado a suspender la Convertibilidad y abandonar el Patrón Oro en diciembre de 1929. El objetivo principal de estas medidas era enfrentar una coyuntura considerada excepcional y esperar la recuperación del comercio internacional, por lo que inicialmente se hizo muy poco para sacar a la economía del pozo. Con el correr de los meses, la crisis se fue agravando (BCRA, 2020).

Hasta 1931 el Estado entregaba el oro que demandaban los importadores para sus pagos a cambio de pesos, para evitar que no cayera el signo monetario argentino. La motivación de este mecanismo era no dificultar los pagos de la deuda. No obstante, el avenamiento de oro creaba problemas que no eran menos graves, dado que quienes retiraban sus depósitos en pesos del sistema bancario estaban generando una situación de iliquidez, lo que restringía el crédito y el normal funcionamiento de la economía. El Estado se vio obligado a hacer uso de una ley que permitió emitir dinero sin respaldo a través de la Caja de Conversión. Así, entre abril y diciembre de 1931 se emitieron 360 millones de pesos, que ayudaron a normalizar la situación crediticia. La expansión de la oferta de dinero sin respaldo acentuó la tendencia del peso a la depreciación. El dólar, que promediando 1929 valía 2,39 pesos argentinos, pasó a una cotización de 2,78 en 1930 y 4,11 en septiembre

¹ Bajo la presidencia en un principio de Hipólito Yrigoyen (1928-1930), lo sucede José Felix Uriburu (1930-1932) y finalmente para la década estudiada, mayormente se va a encontrar bajo el mandato de Agustín P. Justo (1932-1938).

de 1931. Esa fecha coincide con el abandono del patrón oro por parte de Inglaterra, que acentuó la inestabilidad del mercado cambiario argentino (Gerchunoff, Llach, 2018).

5.1 El control de cambios

El país se enfrentaba a un problema de balanza de pagos donde había dos opciones, o se permitía la depreciación de la moneda argentina que encarecería los servicios de deuda, o se avanzaba con la contracción del crédito mediante la defensa del valor del peso a través de exportaciones en oro. Se da entonces por primera vez un control de cambios, como intento de detener la pérdida de valor de la moneda, sin tener que perder reservas o disminuir el crédito. El sistema de control de cambios involucró inicialmente la intervención de diversos organismos, como la Aduana, la Oficina de control de cambios y el Ministerio de Hacienda (que hoy sería el Ministerio de Economía).

Lo que la comisión de Control de Cambios procede a hacer es rudimentario ya que se actuaba con urgencia, sin bases estadísticas apropiadas, y por prueba y error (FIEL, 1989):

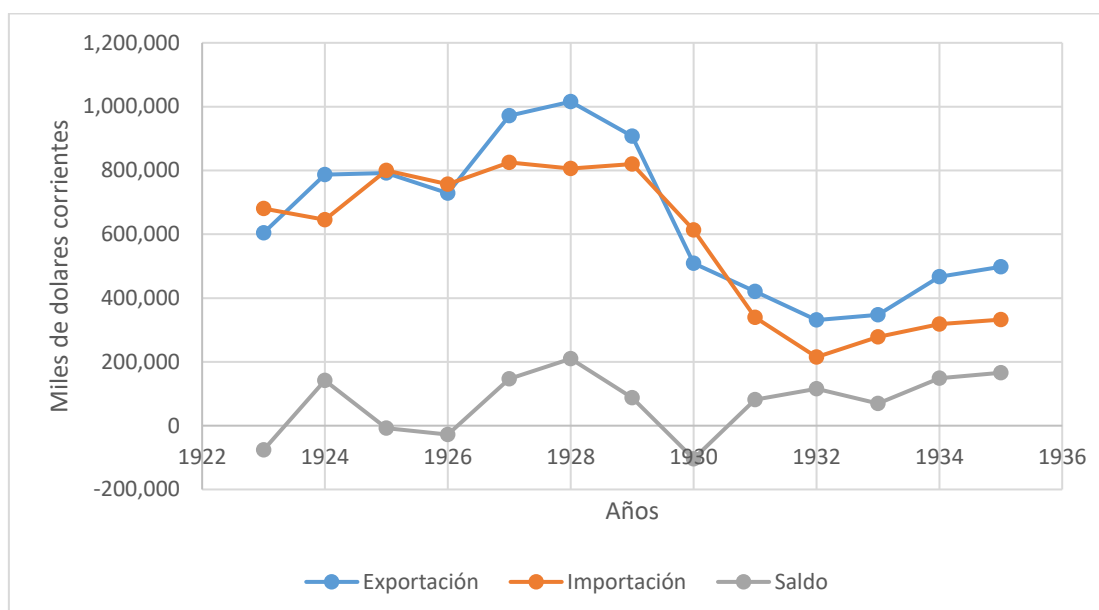
1. Se dispuso que las transacciones de cambio de todo tipo debían realizarse a través de bancos especialmente autorizados, que actuaban bajo la supervisión de la comisión, ante la cual debían justificarse todos los permisos para remitir fondos al exterior.
2. Los exportadores tenían la obligación de entregar todas las divisas provenientes de sus exportaciones, a medida que las fuesen llevando a cabo. Los importadores podían seguir haciendo sus pedidos al exterior, pero se raciono el pago de las importaciones, se requerían permisos.
3. Inicialmente se establece un tipo de cambio de acuerdo con la oferta y la demanda, aunque este arreglo no duro mucho. Pronto se decidió fijar el valor para suprimir las fluctuaciones.

A partir de noviembre de 1931, la Comisión pasó a centralizar todas las operaciones de divisas. Se fijó una tasa de cambio de 12,85 pesos por libra que regiría para todos los intercambios con el exterior. Es importante resaltar que desde el Ministerio de Hacienda encabezado en aquel entonces por Alberto Hueyo, se creía fervientemente que la recuperación de la crisis mundial estaba a la vuelta de la esquina (BCRA, 2020). Se privilegiaron las importaciones consideradas esenciales, en desmedro de otros rubros como remesas de inmigración, turismo, giro de dividendos y otras actividades consideradas no esenciales. Los exportadores tenían que depositar sus acreencias en moneda extranjera en bancos autorizados, y la Comisión distribuía esas divisas en base a una lista de prioridades. Como primordial, se aseguraba que los gobiernos nacional, provincial y municipal contaran con la moneda extranjera necesaria para sus pagos de deuda externa. Segundo, las importaciones de materias primas y bienes de consumo indispensables, las remesas de inmigrantes, las mercaderías no esenciales y, por último, las divisas para deudas comerciales atrasadas. La restricción a las importaciones fue reforzada además por un aumento general de 10% en los aranceles.

Si bien el control de cambios logra estabilizar el valor del peso, y permitió que no se perdieran tantas reservas, el sistema no era sólido. El precio fijado por las autoridades estaba por debajo del necesario en el mercado, es por eso que se desarrolla un mercado negro, donde paralelamente al oficial, se fijaba un tipo de cambio más alto (FIEL, 1989).

Gráfico 3

Balanza comercial Argentina (1923-1935)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de INDEC en moneda nacional (m\$) y el tipo de Cambio Nominal de Exportaciones e Importaciones (Austres por U\$S).

En el gráfico, puede apreciarse que a partir de 1928 hay una caída de las importaciones y exportaciones, que además coincidieron con una salida de capitales dado el incremento de la tasa de interés llevado a cabo por la reserva federal. En 1930 siendo el saldo exportado de 509.380 dólares, y el saldo importado de 613.139 dólares, el saldo del balance de pagos fue negativo de 103.759U\$S. Las exportaciones mundiales no recuperaron, en toda la década de 1930, los niveles anteriores de la crisis. Recién a partir de 1933 comienza una lenta recuperación, luego de una segunda reforma del control de cambios llevada a cabo por el ministro Pinedo.

5.2 Política Fiscal y Monetaria

Las medidas tomadas por el general Uriburu, en materia fiscal, tenían como principal objetivo ajustar el presupuesto para garantizar el pago de la deuda externa, sentar las bases para el restablecimiento de la confianza y eventualmente reestablecer la convertibilidad de la moneda nacional lo antes posible. La ortodoxia² en finanzas públicas era considerada fundamental para sostener la convertibilidad de la moneda dado que, en ausencia de equilibrio fiscal, la inflación resultante acabaría por socavar el sistema de paridades cambiarias fijas, elevando los puntos de exportación e importación del oro. Prebisch, se mostraría en desacuerdo con la decisión de adherirse a principios tan ortodoxos, aunque el mismo recomendó en un principio hacerlo (BCRA, 2020).

Es así, que en abril de 1931 se gravan nuevos artículos extranjeros que ingresaban sin pagar impuestos. También se buscaron fuentes alternativas de recaudación, como, por ejemplo, las tasas de correos y telégrafos las cuales fueron duplicadas, se crea un nuevo impuesto a las transacciones de empresas y se establece un gravamen al combustible (Ferrer, 2022). Además, se crea un impuesto al ingreso, que comenzó a recaudarse en 1932. El impuesto a los réditos fue implantado por decreto ley también en dicho año, y paralelamente se creó la Dirección General del Impuesto a los Réditos, en junio de 1932. Si bien en el proyecto original se advertía una preocupación por la equidad social, con

² En líneas de Tobar (1998) una política ortodoxa implica aquellas medidas recomendadas por la economía tradicional, que implican políticas fiscal y monetaria contractivas, y la no aplicación de políticas de ingresos.

impuestos progresivos, las dificultades de control administrativas obligaron en un principio a que la recaudación se concentrara sobre los empleados de comercio y oficinistas.

Tabla 1
Recaudación por sectores en 1930-1939 (en porcentaje del total)

Recaudación	1930	1939
Aduana y Portuario	56.7	29.6
Impuestos internos	27.2	23.3
Const. Territorial, pat y sellos	11.1	10.7
Réditos	-	12.5
Ventas	-	4.1
Imp. A las sucesiones	-	1.7
Correos y telégrafos	6.2	4.1
Otros (Impuesto inmobiliario, selectivos de consumo, etc)	8.8	14.0
Total	100.0	100.0

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Rappoport (2000) y AFIP.

En 1930 la recaudación aduanera representaba un 57% de los recursos, y cae a menos del 30% para fines de la década. Los incrementos de los impuestos dieron como resultado una mayor recaudación estatal, el problema era que la economía se encontraba muy deprimida como para seguir el sendero de incrementar los ingresos públicos a costa de creación de impuestos.

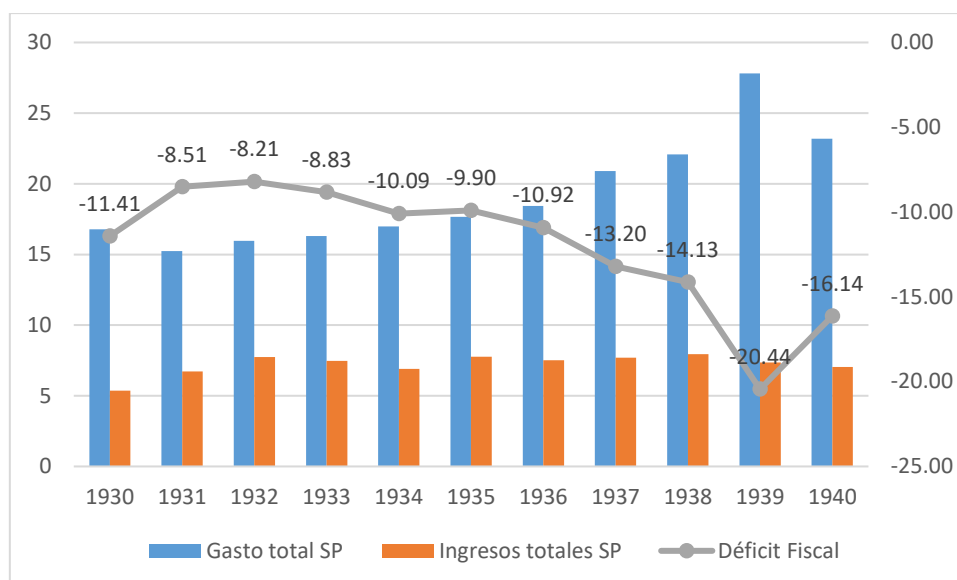
Respecto a los gastos, se economizaron en costos de la administración. El ahorro del gobierno no fue uniforme en las distintas áreas y los recortes fueron particularmente recesivos, ya que se tradujeron sobre todo en una menor inversión pública. Otras partidas, como las destinadas al pago de la deuda pública, mantuvieron su prioridad.

Argentina que comienza este periodo endeudada vio la necesidad de utilizar los instrumentos disponibles, o en su defecto crearlos, para poder alivianar los efectos de la crisis. Siguiendo a Tinbergen (1987), uno de los instrumentos de política económica, es la política monetaria, que constituye uno de los más amplios y se orienta a regular y controlar la expansión de la cantidad de dinero y la evolución de los tipos de interés. Otro instrumento que se puede destacar, y que fue utilizado por el Estado, es la política fiscal o finanzas públicas, que abarcan esencialmente los gastos públicos, los impuestos y la política presupuestaria y de endeudamiento.

El mandato de Justo mantuvo la política fiscal conservadora de su antecesor, al menos durante la mayor parte de su administración. El ministro de Hacienda, Alberto Hueyo, reemplazó el presupuesto que el gobierno provisional había confeccionado para 1932 por uno más restrictivo, a pesar de que no tuvo aprobación por el Congreso. Sin embargo, el déficit no cedió ya que la actividad económica estaba todavía muy deprimida. decidió la emisión de un “empréstito patriótico”, cuya suscripción pública recaudó 150 millones de pesos. Como medida complementaria, se obtuvieron de la Caja de Conversión otros 170 millones de pesos. (Gerchunoff, Llach, 2018).

Gráfico 4

Ingresos, gastos y déficit fiscal del Estado argentino 1930-1940 (como porcentaje del PBI - año base 1960)



Fuente: Elaboración propia en base a datos obtenidos de Arthur Mann y Walter Schulthess (1981) y Orlando Ferreres (2020).

Es evidente que al comienzo de la década tanto los gastos corrientes como los de capital, tuvieron una fuerte contracción, lo cual es coincidente con los objetivos del gobierno provisional en cuanto al apego a la disciplina fiscal. A partir de 1935, comienza a haber una expansión más notoria de la participación estatal, siendo el año 1939 donde se registra la mayor suma de gastos corrientes: 21.91 millones de pesos y gastos de capital: 4.9 millones de pesos, dando un total de 27.81 millones de pesos. Como estos datos quedan fuera de nuestro periodo estudiado, podría afirmarse entonces que los gastos llevados a cabo por el Estado se mantuvieron en bajos niveles, y en concordancia con los principios clásicos en las finanzas.

A mediados de 1933 el general Justo cambió su Gabinete. Luis Duhau reemplaza a De Tomaso en Agricultura, y el Ministerio de Hacienda queda compuesto por Raúl Prebisch, y Federico Pinedo. Si bien ya existían algunos signos de recuperación de la actividad económica, campeaba el desánimo general y abundaban problemas que requerían rápido arreglo. Prebisch concluye que seguir con la austeridad en un contexto recesivo era un error (BCRA, 2020). Es por eso que, observando la incapacidad de los países centrales para llevar a cabo una recuperación económica mediante la expansión del comercio internacional, se da cuenta que la salida tenía que provenir de iniciativas internas. En 1933 contó con la oportunidad de diseñar un programa de recuperación económica que contenía una política fiscal expansiva que posibilitó una vigorosa recuperación económica.

Tabla 2

Principales acontecimientos durante la gestión de Federico Pinedo y Raúl Prebisch.

Año	Decreto/Ley	Creación
1933	31.864	Junta reguladora de Granos
	11.747	Junta Nacional de Carnes
	11.741	Moratoria hipotecaria

1934	12.137	Junta reguladora de Vinos
	12.143	Impuestos a las ventas
1935	12.147	Prorroga y Coparticipa impuesto a réditos
	12.155	Banco Central de la República Argentina
	12.336	Comisión Reguladora Yerba Mate
	12.253	Comisión Nacional de Granos y Elevadores
	12.158	Directorio BNA

Fuente: Elaboración propia en base a Datos Estadísticos.

La finalidad de estos organismos, según Gerchunoff (2018), era comprar la producción a los productores a precios básicos, y luego las vendían a los exportadores a los precios de mercado, los cuales se encontraban deprimidos por la crisis. No obstante, las juntas reguladoras y otras instituciones que implicaban una mayor intervención del Estado, no generaban habitualmente condiciones para estimular la producción, favorecer nuevas experiencias tecnológicas o mejorar las condiciones de trabajo porque habían sido creadas, sobre todo, para defender mejor a los distintos sectores económicos en crisis. Se limitaron así a organizar el sistema de manera de no perjudicar a los grandes productores y mantener el interés de los pequeños y medianos en seguir produciendo.

Posteriormente, el Estado decide hacerse cargo de la deuda en moneda extranjera de los importadores, que debían alrededor de 10 millones de libras al exterior, en tanto éstos le pagaran al Estado el mismo monto en moneda nacional. El Estado nacional pagó la deuda en libras no en efectivo sino con un bono, que los acreedores habían acordado aceptar en el curso de las negociaciones en el pacto Roca y Runciman (Ferrer, 2020).

Las reglas para determinar la cantidad de dinero no eran el único aspecto monetario donde se sentía la necesidad de legislación. El control de la política de redescuentos, la solidez bancaria, y el manejo de los títulos del gobierno eran funciones que realizaban distintos organismos, pero cuya centralización en una sola institución permitiría evitar los desequilibrios de política. Pinedo envía al Congreso en 1933, una serie de leyes para la creación el Banco Central de la República Argentina. El proyecto seguía el modelo de Niemeyer, aunque había diferencias importantes (Gerchunoff, Llach, 2018). El esquema de Pinedo contemplaba un mayor control sobre los bancos, preveía la absorción de fondos en tiempos de plétora monetaria, restringía el monto de divisas con que el banco podía contar como reserva y era más liberal a la hora de regular el otorgamiento de redescuentos. En marzo de 1935 el Congreso Nacional sancionó la ley de creación del Banco Central, la ley de bancos y otras normas que completaban la revolucionaria renovación financiera. Los objetivos de la nueva institución eran: concentrar reservas para moderar las consecuencias de las fluctuaciones de las exportaciones y de las inversiones de capitales extranjeros sobre la moneda, el crédito y las actividades comerciales; regular la cantidad de crédito y los medios de pago, adaptándolos al volumen real de los negocios, promover la liquidez y el buen funcionamiento del crédito bancario y controlar a los bancos, actuar como agente financiero y aconsejar al gobierno en la emisión de empréstitos y en las operaciones de crédito (Rapoport, 2000).

En el alcance de la política monetaria también se nota una paulatina evolución dentro de un marco general de prudencia. El abandono de la convertibilidad y la posterior creación del Banco Central formaron al país con instrumentos que le permitían seguir políticas más autárquicas y antideflacionarias (BCRA, 2020).

5.3 El avance de la industria manufacturera (ISI)

El conjunto de circunstancias, internas y externas determinaron la pérdida del rol hegemónico del sector agropecuario de la región pampeana como promotor del crecimiento de la economía nacional. Al mismo tiempo, estas circunstancias provocaron la quiebra del tradicional sistema de vinculación internacional de la economía argentina apoyado en una elevada capacidad de pagos externos, generada por las exportaciones agropecuarias y destinada a satisfacer una proporción importante de la demanda interna de consumo e inversión y cubrir los servicios del capital extranjero invertido en el país (Ferrer, 2022).

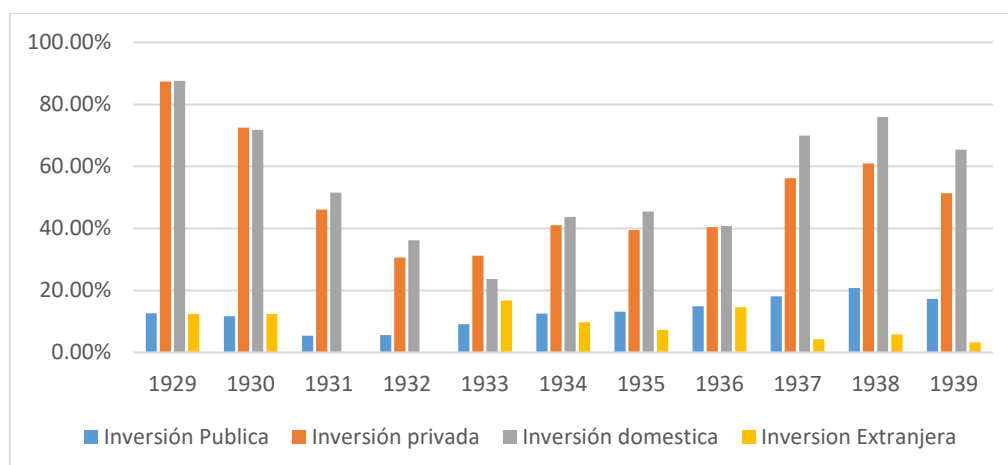
En una economía cuyo nivel de ocupación, actividad e ingresos depende de las exportaciones, la contracción de éstas lleva, en ausencia de medidas compensatorias, a la desocupación de parte de la mano de obra y capacidad productiva disponibles y a una contracción del nivel de ingresos y condiciones de vida de la población.

En líneas de Gerchunoff (2018) el derrumbe del comercio exterior fue el principal responsable del desarrollo industrial en los años 30. Las políticas del gobierno, especialmente el control de cambios, garantizaron que la crisis de las exportaciones se tradujera en una caída no menor de las importaciones. Esa restricción de la competencia externa en los productos manufacturados generó lo que se llamaría una “industrialización por sustitución de importaciones” que ya no entraban al país. La Unión Industrial Argentina (UIA) resaltaba, en un informe de 1934 titulado “Un Horizonte”, este benéfico efecto colateral de la Depresión. Desde el punto de vista de la demanda de importaciones, la sustitución de estas a través del proceso de industrialización reduce el grado de apertura externa del conjunto de la economía, o sea el coeficiente de importaciones.

El sistema discriminatorio de cambios y los privilegios arancelarios para productos británicos favorecieron especialmente la producción de artículos que competían con los norteamericanos, ya que las importaciones de ese origen resultaron particularmente castigadas. En este marco, empresas de origen estadounidense que se decidieron a saltar las barreras aduaneras y cambiarias instalándose directamente en la Argentina. Más de 100 empresas de ese país se establecieron en el período 1931-1945, contra 61 que lo hicieron antes de 1930. De la década del 30 datan las primeras inversiones de Ducilo, Philco, Goodyear, Firestone, Johnson & Johnson y Ponds, entre otras (CEPAL, 1985).

Gráfico 5

Inversión bruta fija, pública y privada, doméstica y extranjera como porcentaje del total de la inversión (año base 1929)



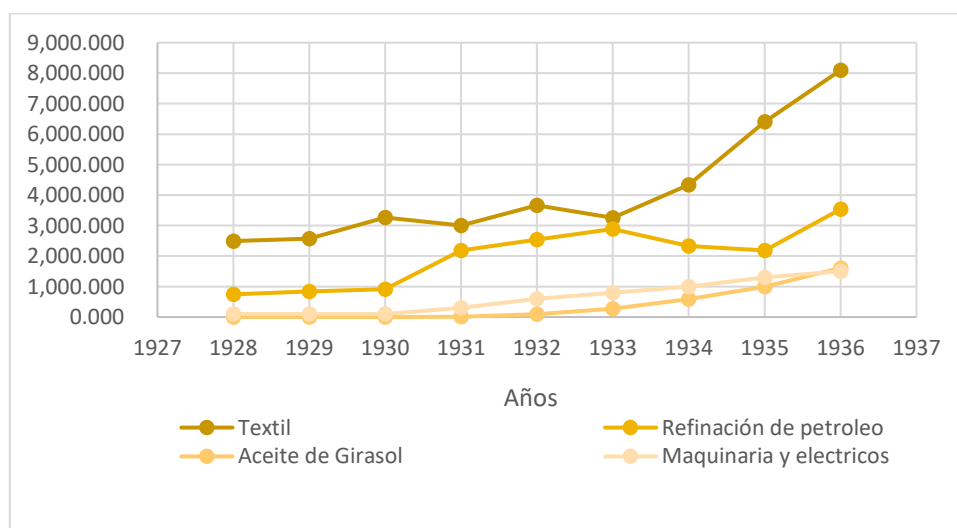
Fuente: Elaboración propia en base a datos de CEPAL (1959).

Es interesante destacar del siguiente gráfico que el punto máximo de inversión extranjera se da en el 1933, siendo en dicho año, un total de 2.369 millones de pesos³, en comparación con los dos años anteriores donde los flujos de capitales se habían detenido producto de la crisis. También puede compararse la participación más baja de la inversión pública, siendo ésta en 1931 un 5.42% del total de las inversiones contra el porcentaje más alto que se da en 1938, alcanzando un 20,79% con un total de 2.945 millones de pesos.

Un sector que mostro un gran crecimiento fue la industria textil. Antes de la crisis, los textiles eran importados, es por eso que el desarrollo de dicha industria a partir de los años 30, permitió satisfacer la demanda interna sin la necesidad de importar. Siguiendo a Tobar (1998) dentro de los sectores que contaron con un mayor crecimiento podemos mencionar, el sector textil que pasa del 2,9% en 1925/39 al 11,7%, vehículos y maquinarias (del 2,9% al 6,9%), también Derivados del petróleo que crece aproximadamente en un 4%, se comienzan a fabricar maquinarias eléctricas, productos de cauchos, y crece la industria metalera, es decir, todas estas ramas se vieron favorecida con el cierre de la economía. No hubo mucha renovación de maquinarias y equipo, y se aprovechó al máximo la capacidad productiva, que se había ampliado vigorosamente en los años 20. El estancamiento de la inversión fue provocado en buena medida por las dificultades para importar bienes de capital. Como porcentaje de las importaciones totales –que declinaron en la década del 30– las de bienes de capital representaron alrededor de 15%, contra un promedio cercano a 20% en la década previa. La inversión total también cayó bastante, un 16% de principios a finales de la década según algunos cálculos.

Gráfico 6

Producción industrial Argentina en toneladas



Fuente: Elaboración propia en base a Cepal (1959) y O. Ferreres (2020).

Las ramas más perjudicadas son Alimentos y bebidas que presenta una caída del 36.6% a 25.4%, imprenta y editoriales (del 9.8% al 4%), artículos de cuero (6.5% a 4.7%),

³ Medido a precios de 1950 (CEPAL, 1959).

pedras vidrios y cerámicas (del 6.9% al 5.1%), productos de la madera y confecciones. Aunque algunas ramas fueron perjudicadas por el proceso de cierre de la economía, pero otras quizá por haber llegado al techo de su desarrollo en el periodo anterior, y haber desarrollado un inferior crecimiento al de la media de la industria.

Tabla 3

Inversión bruta fija por sector económico (En millones de pesos a valor de 1950/base 100)

Sector	1929	1930	1931	1932	1933	1934	1935	1936	1937
Agropecuario	21.88	15.48	9.12	7.91	7.82	9.35	11.26	10.61	14.85
Industrial	21.84	18.5	12.08	7.82	8.97	10.62	13.13	13.61	19.85
Transporte Comunicaciones y Energía	30.61	21.94	13.89	8.51	10.81	19.99	26.98	27.47	40.73
Comercio finanzas, servicios personales y vivienda	48.46	43.70	28.92	20.31	19.25	24.70	19.69	17.53	23.78
Estado	18.85	19.64	8.98	6.64	10.34	11.18	4.14	9.18	6.36

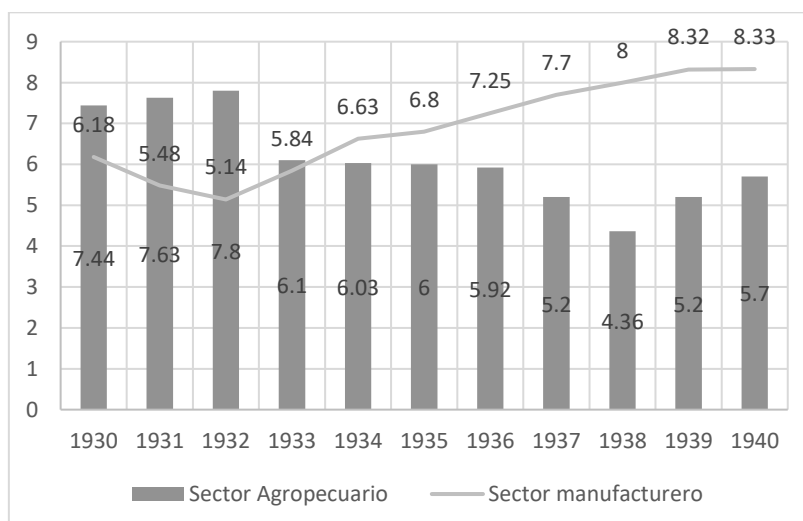
Fuente: Elaboración propia en base a datos de CEPAL (1959).

De la tabla puede destacarse que a partir de 1933 la presencia del sector industrial llega a superar incluso la inversión en el sector agropecuario, y muestra una tendencia de inversión creciente a lo largo de toda la década. También puede observarse que no sólo avanzaron las manufacturas, sino también la industria pesada y de servicios, es decir pasamos de un papel hegemónico del modelo agroexportador, a una diversificación de la inversión dadas las necesidades de sustituir las previas importaciones.

Sin embargo, siguiendo a Kosacoff y Katz (1998), el año en donde realmente toma protagonismo la producción industrial es en 1939, aludiendo que el sector manufacturero representaba un 21% del PBI en aquel año. Tomando lo anterior se procede a expresar la medición del PBI en base a la participación del sector agropecuario y manufacturero.

Gráfico 7

PBI a costos de factores por sectores de actividad económica (millones de pesos argentinos a precios de 1950/base 100)



Fuente: Elaboración propia en base a CEPAL (1959).

Al parecer la medición a costos de factores, refleja que la verdadera brecha comienza a darse a partir de 1934, y alcanzando su punto máximo entre 1938 y 1939, coincidente con lo afirmado por los autores anteriores. Por último, lo que es también concordante en ambas exposiciones (tabla 3 y Gráfico 7) es que la participación del sector industrial refleja una tendencia creciente en los años posteriores a 1933.

6. Resultados de la investigación

Finalizada la investigación se hace necesario destacar algunos puntos. Por un lado, en materia fiscal, se demuestra el apego hacia principios ortodoxos, al menos al principio de la década, dando como resultado la reducción de gastos por parte del Estado más una creación de nuevos impuestos. En cuanto a la política monetaria el abandono de la convertibilidad y establecimiento de un control de cambios son medidas que reflejan la priorización por mantener las finanzas sólidas ante un contexto de recesión.

Se pudo destacar que todas las variables sufrieron una fuerte contracción. Por un lado, por el contexto mundial, se resintieron los ingresos públicos, aunque se intentó socavar ese efecto mediante la creación de nuevos impuestos, la deflación que presentaba el país, junto con la caída de salarios, no eran un buen panorama para garantizar recursos al Estado. Por otro lado, también hubo contracción por las medidas implementadas por el Estado, como es el caso de las exportaciones e importaciones y, sobre todo, el gasto público. También la pérdida de reservas internacionales empeoraba la situación de la Caja de conversión.

Como primer resultado vemos que esta tendencia no fue revertida hasta la intervención más activa del Estado en los asuntos económicos, y esto se va a dar mediante la regulación de varias entidades. Aunque no todas las tendencias se revirtieron, tal es el caso de las importaciones las cuales se mantuvieron desde 1929 hasta 1933 en un nivel bajo (Ver gráfico 3) dado que los productores nacionales y las grandes empresas extranjeras, viendo la dificultad para importar, deciden reemplazar importaciones por producción interna. Esta transformación de las capacidades estatales permitió no solo la reversión de las tendencias negativas de las variables, sino que dieron paso a un Estado más involucrado en los asuntos económicos, y, si bien, algunas de las regulaciones fueron decretos de emergencia, muchas de las instituciones creadas, perduraron a lo largo del tiempo, permitiendo un mejor control del sistema fiscal, monetario y económico.

Es decir, si bien en un principio el Estado estaba dispuesto a considerar la contracción del nivel de actividad interno como algo lógico, y al mismo tiempo indispensable para reducir las importaciones y restablecer el equilibrio de la balanza de pagos, por otro lado, y pasados unos años, termina extendiendo su alcance, no solo en la creación de instituciones reguladoras, sino también, haciéndose cargo de deuda privada, unificando impuestos, y de esa forma se va a dar una transición entre un Estado completamente ortodoxo, hacia otro con un rol más activo, involucrado y con perspectivas a largo plazo. Como consecuencia de esto, y como segundo resultado, se muestra el avance de una producción no esperada en aquellos años, como lo fue el avance industrial, producto de la demanda contenida de consumo que existía en ausencia de la posibilidad de importación. Este proteccionismo practicado por el Estado argentino, y, los impulsos expansivos de las grandes empresas del mundo desarrollado, generarían una sinergia que dio origen a un escenario completamente diferente para el desenvolvimiento de las inversiones extranjeras.

A partir de 1930 se da un importante crecimiento de la presencia del capital extranjero en Argentina. Pero a diferencia de las modalidades asumidas durante la vigencia del modelo agroexportador basadas en la forma segmentada de la expansión, durante el proceso de sustitución de importaciones, predominará esencialmente el ámbito industrial. Esta nueva y dominante modalidad consistió en realizar una inversión, de monto relativamente pequeño y compuesta por maquinaria y equipo, con fondos propios de las casas matrices para crear e instalar una empresa subsidiaria cuya producción se destinara al mercado interno.

Para aclarar el resultado dos, y porque se habla de un avance no esperado, se puede resaltar que, dentro del diseño del plan de recuperación establecido en 1933, ni las industrias manufactureras, ni aquellas industrias creadas al comienzo de la década fueron protegidas o consideradas un área de interés nacional. Sin embargo, tuvieron un rol muy importante en la década, generando inversión extranjera directa, logrando satisfacer la demanda interna y mejorando las estadísticas del país.

7. Conclusiones

Históricamente se ha evidenciado, que, las economías como Argentina, exportadoras de materias primas, e importadoras de bienes de capital que están integradas como sus economías se lo permiten en el sistema financiero global, quedan altamente expuestas a condiciones sobre las que no puede incidir. Ante un contexto de recesión, esperar a que surjan recetas externas y no tomar iniciativas internas para reducir efectos externos, no es para nada una solución. La Crisis del 30 fue un acontecimiento excepcional que hacía necesario reformas de políticas económicas, para impulsar la pronta recuperación.

Cabe destacar, que el apego a la disciplina fiscal deprimió aún más la economía argentina, los precios eran bajos, pero los sueldos también habían caído, producto de los nuevos impuestos aplicados. El manejo no fue el óptimo, al menos los dos primeros años, dado que no se estaba proyectando a futuro, sino más bien, se plantearon medidas de emergencia para el corto plazo.

El ministro Prebisch se inclina hacia la protección de ciertas áreas de interés e impulsa internamente la recuperación económica, y para esto diseño un plan de reactivación con la creación de ciertas instituciones de emergencia para administrar los nuevos objetivos propuestos.

No obstante, los controles, aranceles y restricciones impuestas, abrieron paso a la creación de industrias capaces de producir aquellos bienes que se dificultaban importar, es entonces que cualquiera que haya sido la posición de las autoridades argentinas en los años 30 con respecto a la industrialización, debe haberse reflejado en las políticas arancelarias y de cambios. Cuanto más altas las tarifas al comercio, más depreciado el peso, y cuanto más estricto el control de cambios, menos atractiva se hacía la importación de mercaderías y más rentable su sustitución por producción nacional.

Puede afirmarse que el comienzo de Industrialización por Sustitución de Importaciones nace por un efecto no buscado, o al menos no planificado por el Estado en sí, al menos en el periodo que se analizó no hubo interés por parte de las autoridades en impulsar el desarrollo industrial, de hecho, dentro de los entes reguladores creados, no se contemplaron las industrias manufactureras nacientes en esa década (Ver tabla 2). Años más tarde, algunas de estas industrias creadas durante la década del 1930 y durante la Segunda Guerra Mundial, incrementaron sus exportaciones dado el conflicto y la retracción del comercio a nivel mundial. Sin embargo, el Estado no las considero dentro del área de interés, y las calificó como “industrias artificiales” o más bien, que no tenían

futuro dado el pesimismo en cuanto se diera una recuperación, dejaban a manos de los países desarrollados la producción de dichos bienes. Sin embargo, y en defensa de estas posturas, debe considerarse que Argentina, es un país que está en desventaja en comparación con gran parte de los países del mundo, dado que enfrenta el desafío de construir y reforzar las instituciones y los instrumentos que posibiliten alcanzar la estabilidad macroeconómica, como base para encarar un proceso de desarrollo sostenible e inclusivo.

Para cerrar finalmente se puede afirmar que la experiencia de los años treinta nos deja reflexiones importantes respecto a cuáles son las acciones convenientes ante épocas de recesión. Es comprensible el Estado no decidiera tomar iniciativas internas desde un comienzo dado que el paradigma predominante en esa década era uno completamente opuesto y que hacía que el Estado se “desentendiera” de la intervención activa en los asuntos económicos. De todas formas, no solo hay que enfocarse en los errores de política y en los problemas mencionados a lo largo del trabajo, sino también poder pensar a esta época estudiada como un caso concreto de reforma del sistema económico y de fortalecimiento de sus capacidades en general.

8. Bibliografía

- CEPAL (1958) “El desarrollo económico de la Argentina”.
- CEPAL (1998) “El proceso de industrialización en la Argentina: evolución, retroceso y prospectiva”.
- CEPAL (1985) “Las empresas transnacionales en la Argentina”.
- Evans P. (1992) “El estado como problema y como solución”.
- Ferrer A. (2022) “la economía argentina desde sus orígenes hasta principios de siglo XXI”.
- Ferreres O. (2020) “Dos siglos de Economía Argentina”.
- Fundación de Investigaciones Latinoamericanas (FIEL, 1989) “El control de Cambios en la Argentina”.
- Gerchunoff P. (2016) “La economía argentina y su conflicto distributivo estructural (1930-2015)”.
- Gerchunoff P, y Llach L. (2018) “El ciclo de la ilusión y el desencanto, políticas económicas argentinas desde 1880 hasta nuestros días”.
- Libman E. (2020) “Navegando en aguas turbulentas. Raúl Prebisch y la política económica durante la Gran Depresión”. Ensayos económicos, Banco Central de la República Argentina.
- Mann Arthur J. y Schulthess Walter E. (1981) “El nivel y la composición del gasto real del sector gubernamental de la República Argentina: 1930-1977”. Desarrollo Económico, Vol 21 n°82.
- Rappoport M. (2000) “Historia económica, política y social de la argentina (1880 – 2000).
- Tinbergen J. (1987) “Objetivos, instrumentos y políticas económicas”.
- Tobar C. (1998) “Notas sobre la estructura económica Argentina”.