

Abstract

La política comercial bilateral argentina (1931-1955)

Introducción

Este trabajo tiene como objeto determinar las condiciones coyunturales en el ámbito internacional y de política interna que llevaron a la Argentina hacia la concreción de convenios de pagos bilaterales con diferentes países del mundo entre las décadas de 1930 y 1950 y determinar las consecuencias de dicha política comercial.

La idea no será únicamente dar una interpretación a lo que expusieron varios autores acerca de los perjuicios que sufrió nuestro país debido a estos convenios especialmente los bien conocidos tratados anglo-argentinos impulsados a partir de mayo de 1933 mediante el llamado tratado Roca-Runciman.

Mucho se ha hablado y comentado sobre estos tratados, pero lo que nos interesa en este trabajo es enunciar como los intereses políticos y de diferentes sectores con la capacidad de influenciar en los gobiernos cobran mayor relevancia que probablemente las políticas económicas dispuestas por los ministros de hacienda. También será notorio observar como los errores de apreciación en cuanto a la conveniencia de un único socio comercial o de comerciar con sectores de bloques monetarios pueden resultar en dificultades a mediano o largo plazo.

Por último se enunciará como en muchos de los casos estos tratados beneficiaron a naciones con productos de mayor costo, de menor calidad y con ventajas comparativas en mercadería que competía con las industrias que el gobierno argentino dispuso a impulsar en estos años. Es decir que la implementación de estos acuerdos terminaron creando una situación paradójica en cuanto a que se les concedieron beneficios a potenciales competidores y se les impusieron restricciones a países proveedores de productos esenciales para el desarrollo de la economía nacional. Se partirá de la premisa enunciada por Díaz Alejandro acerca de que "la máxima tasa posible de crecimiento está limitada por la escasez general de insumos generadores de crecimiento".¹ Esto tendrá que ver con el retraso que produjeron las iniciativas en política comercial que se desarrollaron durante esta

¹ Díaz, Alejandro, Carlos. Ensayos sobre la historia económica argentina. Buenos Aires: Amorrortu editores, 1983. pag.87.

época relegando la existencia de capital en la forma de maquinaria y equipos, es decir fomentando la desinversión del país.

Se tratará de identificar las causas que influyeron en las decisiones de los dirigentes argentinos para finalizar con un período extenso de liberalización comercial (prácticamente desde la conformación del estado nacional) y de este modo proceder a analizar posteriormente los instrumentos utilizados determinando si hubo una distorsión en el comercio, a que países perjudicó o benefició y definir finalmente la falta de coordinación entre la política comercial y la económica, específicamente la contradicción de ambas en cuanto a los objetivos planteados por los dirigentes económicos de la época.

Dado que este trabajo toma un período de prácticamente veinte años se tendrá que tener en cuenta las diferencias en cuanto a las políticas económicas del gobierno de la concordancia a partir de 1930 y posteriormente la época del peronismo que comienza seguidamente al golpe militar de 1943.

Estos son dos períodos de políticas bilaterales comerciales bien diferenciadas por las razones que impulsaron la concreción de los diferentes tratados, los intereses de los grupos sociales y políticos, como también de las políticas gubernamentales implementadas.

El objeto de esta investigación estará enfocado en analizar las diferencias y similitudes en la forma de encarar una política bilateral según las prioridades dadas a ciertas políticas económicas o ideológicas en ambos períodos.

Se procederá a identificar como estas políticas comerciales retardaron avances en el área económica por razones de coyuntura internacional, pero también por cuestiones en la que los intereses sectoriales predominaron sobre el interés común de la economía argentina.

Será interesante ver como la política interna y de confrontacionismo con los EEUU terminan jugando un rol preponderante sobre la política económica.

En los años treinta se hará énfasis en los acuerdos con Gran Bretaña y Europa Occidental al ser los principales socios comerciales del país, pero a partir del peronismo debido a diferentes coyunturas de toda índole se prestará mayor atención a los convenios comerciales que la Argentina firmó con los países del Este Europeo. Los motivos de la concreción de estos acuerdos serán diferentes, pero con un mismo objetivo, una política de confrontación con la potencia hegemónica del sistema internacional.

De este modo se darán a conocer razones que escapan a la política comercial como instrumento para beneficiar la economía de un país, sino que como una forma de lucha de intereses y de principismos partidarios.

Finalmente se culminará enunciando como esta política bilateral fue desactivada al ingresar la Argentina a los organismos financieros internacionales después de la caída del peronismo.

Bilateralismo

Phelps definía en los años treinta dos tipos de bilateralismos diferenciados, el primero de ellos lo llama “formal” en el cual dos naciones proponen un acuerdo mediante la cláusula de “nación mas favorecida” y de este modo mantienen igualdad de trato. Un ejemplo de este tipo de acuerdo fue la Trade Agreements Act de Junio de 1934 que estableció el incremento del volumen de comercio a través de la cláusula de “nación mas favorecida”, imponiendo concesiones a todos los países que no discriminaban su comercio en detrimento de los EE. UU.

El segundo es llamado “sustantivo” en contraste está definido como aquellos acuerdos en los que el propósito reside en alterar la balanza comercial o de pagos entre los países adherentes a través de un trato preferencial.²

En el caso de los convenios bilaterales en la época del peronismo se hablará más bien de tratados con un fin de trueque en el cual la Argentina proveía productos agropecuarios y compraba principalmente bienes de capital e insumos para la industria.

En ambos casos el control de cambios fue fundamental en cuanto a proponer un mecanismo que otorgaba una preferencia cambiaria a los países con los que se firmaba un convenio de compensación y pagos.

Multilateralismo

El período anterior al que ocupa este trabajo tuvo al patrón oro como principal protagonista en las relaciones comerciales y financieras internacionales. Este mecanismo

²Vernon Phelps: “The Economic position of Argentina”. Pennsylvania, 1937 pag. 6 y 7. Citado en Leo Pavolsky: Bilateralism in international commercial relations (Harvard Business Review Spring Number 1936) pp. 79-86.

aseguraba a los países miembros la libre convertibilidad de sus monedas nacionales en un gran sistema de tasas de cambio fijo. Era un cuadro lleno de contrastes respecto a las operaciones de los bancos centrales, a los convenios monetarios, y a los métodos empleados para frenar las pérdidas de oro, ya que los países y sus banqueros buscaban desarrollar políticas y tácticas por medio de las cuales se pudiera alcanzar el principal objetivo de todos: mantener la convertibilidad.

Según Ford era una época en la que la interacción de los flujos comerciales más libres, la migración de mano de obra, de los distintos miembros de la economía mundial, y en la que las relaciones económicas fundamentales entre Gran Bretaña, el principal prestamista, y los países (productores de materia prima) prestatarios, proporcionaron una base para la estabilidad en los pagos internacionales.³

El período en el que se desactiva el sistema bilateral de comercio y pagos de la Argentina con Europa Occidental es un multilateralismo que se podría llegar a denominar de transición, el cual implicó el desarrollo de transacciones comerciales y financieras dentro del área de divisas transferibles. Argentina se incorpora a partir de noviembre de 1957 mediante el Acta de París.

³ Ford, A.G: El patrón oro: 1880-1914: Inglaterra y Argentina Buenos Aires: Editorial del Instituto, 1966. pags.47-48.

I. Política comercial bilateral argentina en las décadas de 1930 y 1940

1. Contexto económico

La mayor parte de los estudios hechos sobre este período señalan que el principal motivo por el cual la Argentina entra en este mecanismo de control de importaciones dispuesto por acuerdos de pagos bilaterales, derechos de importación y posteriormente de cuotas a la entrada de diferentes productos residía en el estrangulamiento de divisas, principalmente en el área del dólar estadounidense.

Este hecho fue efecto de una depresión en los términos de intercambio internacionales argentinos debido a la baja de los precios agrícolas a partir de fines de los años veinte. Se puede aludir que ya en este período la Argentina disponía de cierta capacidad industrial y al mismo tiempo se había endeudado principalmente con Gran Bretaña y en los años posteriores a la primera guerra mundial con los EEUU. Además de que prácticamente todas las inversiones en servicios e infraestructura provenían de capitales británicos.

¿Cual era el problema fundamental de esta caída en los términos de intercambio internacionales de la Argentina y de la caída de las exportaciones?

Los funcionarios argentinos ya desde la época de Avellaneda sentían una obligación moral y una necesidad imperiosa de crear confianza hacia principalmente las naciones europeas tratando de realizar sin contratiempos los pagos del servicio de la deuda externa contraídos por los estamentos gubernamentales. Es decir que había cierta prioridad por no interrumpir los pagos hacia las naciones acreedoras. Sobre este tema se puede hacer alusión a un comentario de Raúl Prebisch acerca de la cesación de pagos de 1949: "después de la moratoria de la deuda exterior provocada por la crisis de 1890, el país había cumplido con toda puntualidad y regularidad sus compromisos exteriores. El crédito argentino figuraba entre los primeros del mundo, así en las operaciones públicas como en las negociaciones financieras privadas. Todo este prestigio, sostenido con grandes sacrificios durante la depresión mundial, se destruyó súbitamente cuando se dejó de cumplir, en forma inesperada, los compromisos emergentes de los créditos documentarios que los bancos del exterior abrían a los de este país para facilitar las operaciones de importación"⁴

4 Prebisch Raúl. "Informe Preliminar Acerca de la Situación Económica de Argentina". El trimestre económico 1956: 6.

Por otro lado había una corriente impulsada desde la primera guerra hacia una industrialización progresiva de la Argentina para no sucumbir a las crisis de balanza de pagos recurrentes, que cada vez ocurrían con mayor frecuencia y proceder hacia un estado menos dependiente de las exportaciones agropecuarias diversificando, así, la economía nacional e impulsando una sustitución de importaciones en un primer momento, especializándose en bienes de consumo.

En esta época la Argentina ocupaba una posición de liderazgo en América Latina poseía casi el 50% de la producción del continente sudamericano, 70% de las reservas de oro hasta el año 1930, entre las seis más cuantiosas del mundo.

La década del veinte es recordada, en la Argentina y en otros países relativamente desarrollados de Sudamérica, como el paradigma de una era de prosperidad asociada con la existencia de una integración estrecha con la economía mundial y en la que el estado no intervenía en la conducción de los asuntos económicos. A pesar de este pensamiento O'Connell señala que la posición Argentina en esta economía abierta le creaba una excesiva vulnerabilidad y que la caída de los precios de las materias primas durante la depresión, lejos de constituir un fenómeno puramente cíclico, puede atribuirse tanto en el caso de la Argentina como en el de otros países- a fuerzas de largo plazo, que ya actuaban con mucha anterioridad a 1930. La carencia de autonomía de la política económica, en una economía abierta como la de aquella época, emerge de tal examen como su característica principal.

Las exportaciones estaban compuestas por una media docena de productos agrarios de zona templada, tal circunstancia implicaba entrar en competencia directa con la actividad interna, e incluso, con las exportaciones, de casi todas las economías importantes del mundo. En el mercado de algunos de estos productos distaba mucho de ser un proveedor marginal. Este hecho lo hacía decididamente vulnerable a las condiciones de exceso de oferta que se estaban produciendo en la agricultura mundial, es decir que el país hasta el año treinta por momentos fue dador de precios internacionales agrícolas.

Entre 1925-29 era el segundo exportador mundial de trigo y poseía el 60% del mercado de carne, además de ser un exportador importante de lino, maíz y cueros. En el caso de la carne poseía un único socio comercial, es decir que era un monopsomio.

Europa y Estados Unidos eran productores de casi todos estos productos. Las exportaciones representaban un 24% del PBI y el 67% de la demanda final para el sector

rural pampeano, el capital extranjero representaba a fines del veinte un 32% de todo el capital fijo.

La inestabilidad de las exportaciones y de la entrada de capitales fue un fuerte generador en la economía global a través del funcionamiento del sistema de ingresos y gastos. El servicio del capital extranjero se llevaba en el período 1925-1929 un 31,3% de los ingresos por exportaciones y un 8,5% del PBI. Como todo país deudor Argentina se enfrentaba cada año con una carga fija substancial sobre sus ingresos de divisas. Por lo tanto el país necesitaba de nuevas entradas de capital cada año para evitar problemas serios en la balanza de pagos y las consiguientes perturbaciones internas. Las importaciones no podían reducirse fácilmente ya que contribuían de un modo decisivo a suplir el consumo, los insumos productivos y los bienes de capital. Por todo ello, tanto las importaciones como el servicio de la deuda representaban una carga fija, bastante inflexible, frente a los ingresos de divisas que, eran altamente inestables.⁵

Entonces lo que procedió a suceder fue que la Argentina sufrió una importante caída en la entrada de oro en los primeros años de 1930 peligrando el pago de la deuda externa, de los dividendos de los empresarios británicos con inversiones en la Argentina y de este modo también peligrando la entrada de insumos para las industrias impulsadas en los últimos tiempos.

Este fenómeno fue considerado como un hecho transitorio y se lo trató de enfrentar implementando un control de cambios a partir de 1931 complementado con una serie de acuerdos de comercio y cambios, es en este momento que la Argentina adopta una nueva política comercial basada en la doctrina del bilateralismo.

La finalidad en adoptar dicha resolución por las autoridades residía en la necesidad de balancear los pagos internacionales por país y de este modo eliminar el déficit de balanza de pagos.

El manejo de las transacciones comerciales internacionales era administrado por la caja de conversión, siendo una agencia de gobierno independiente que hacía posible el mantenimiento de la convertibilidad. Este organismo autorizaba el pago de 0,44 pesos oro por un peso de papel moneda. Las transacciones domésticas se realizaban en papel moneda y las transacciones comerciales en pesos oro. De hecho la conversión se realizaba mediante

5 O'Connell, Arturo. "La Argentina en la depresión: los problemas de una economía abierta". Desarrollo Económico. N 92 Vol. 23 Enero-Marzo (1984) 481-484.

la venta de oro para realizar pagos al exterior, no había circulación de pesos oro. Las reservas se encontraban en la caja de conversión, el Banco Nación y otros bancos privados, el peso oro era una unidad monetaria virtual siendo suprimida en noviembre de 1933.⁶ El mecanismo básicamente determinaba que la afluencia de oro motivaba el aumento del papel moneda, estimulaba las importaciones y por el contrario desalentaba las exportaciones dada la consiguiente apreciación de la moneda.

Antes de instaurarse el mecanismo de discriminación comercial los gravámenes a la importación existían con el objeto de recaudar, la mayoría de las importaciones gravadas no competía con productos de fabricación nacional.

Entre 1913 y 1931 la recaudación de impuestos aduaneros representaba el 40% de la recaudación total del estado.

Hasta el año 30 se hallaban invertidos en la Argentina más de 4000 millones de pesos oro (0,965 dólar estadounidense). Beveraggi Allende comenta acerca de la confianza de los inversores en la Argentina en esta época anterior a la depresión” sólo un país con una tradición muy liberal y una impecable línea de conducta en sus relaciones financieras internacionales podría haber atraído una suma tan considerable de inversiones extranjeras”. La inversión bruta fija en el sector manufacturero alcanzó a partir de 1900 tres picos máximos: uno en 1913, otro en 1929/30 y otro en 1937. Por otra parte, la tasa de crecimiento más elevada de la inversión en el sector industrial corresponde a los años 1923-1929. Un examen de la inversión en equipo y maquinaria industrial contribuye a reafirmar lo expuesto: entre los años 1924 y 1930 se produce la más amplia inversión en el sector industrial hasta la segunda guerra mundial.⁷

Esencial en el proceso de cambio de la estructura industrial de esos años es, naturalmente, la acumulación de inversiones y la importación de equipos. A dichos cambios no pudo haber sido ajena la oleada de empresas internacionales- especialmente norteamericanas- que llegaron al país en la década del 20- introduciendo *pari passu* nuevos bienes y nuevas formas de producción y de organización. Se evidencia en esta época un cambio a favor de los productos comprendidos en los rubros metales, maquinaria, medios de transporte y bienes intermedios, cuya demanda crece a un ritmo superior a la del conjunto de bienes comerciados internacionalmente. Los grupos que pierden participación

6 Phelps, Vernon. ob.cit. pag. 7-10.

7 Villanueva Javier: ob.cit pag.458.

en el comercio internacional son textiles y confecciones, productos metálicos y bienes finales diversos.

La Argentina absorbe en 1899 el 10,6% de la oferta mundial de productos manufacturados que se destinan a los países semiindustrializados. El incremento de la demanda argentina entre 1899 y 1929 es tres veces superior a la de cualquiera de ellos. Pasa al 18,5% en 1918 y al 21,5 % en 1929. En este año ocupa el primer lugar como demandante de bienes manufacturados entre los países semiindustrializados y el cuarto en el mundo detrás de Inglaterra, EEUU y Canadá.

Al desencadenarse la depresión del año treinta debido a una completa falta de experiencia para hacer frente a una crisis profunda de esta naturaleza cada país trata de encontrar una solución propia, a menudo a expensas de los otros que atraviesan por análogas dificultades. Las soluciones fueron la quiebra del patrón oro, devaluaciones competitivas, acuerdos bilaterales de comercio, políticas proteccionistas, bloques monetarios y económicos y otras artimañas de guerra económica. Hubo una reacción violenta contra el antiguo sistema y el resultado fue el colapso total del sistema multilateral de comercio y pagos, que proporcionaba el mecanismo regulador mediante el patrón oro.⁸

El grado de intervención estatal en los asuntos económicos a partir de la década del treinta se expande de una manera considerable.

2. Control de Cambios

Mercado oficial de cambios

En el caso argentino se adopta el control de cambios en 1931 y en 1933 el margen de cambios se introduce para los importadores. Este sistema era una consecuencia de los arreglos bilaterales que fuera forzado el país como consecuencia del Pacto de Londres (Roca Runciman), persistió sin interrupción hasta diciembre de 1958.⁹

⁸ Beveraggi, Allende, Walter: El servicio del capital extranjero y el control de cambios (1900 a 1943), Fondo de Cultura Económica 1954, pags. 14-17.

⁹ Villanueva, Javier: "El origen de la industrialización argentina" Desarrollo Económico vol.12 N.47 octubre-diciembre 1972 pag.453. Citado en Salera, Virgil: Exchange control and the Argentine Market. New York: Columbia University Press. Vol. 1, 1941.

La comisión de control de cambios autorizaba la compra y venta de divisas, además de ser la encargada de controlar la evasión en el mercado de capitales. Los órdenes de prioridad eran los siguientes: necesidad del sector público, materias primas para la industria doméstica, combustibles, productos de consumo indispensable, transferencia de inmigrantes, necesidad de turistas y pagos del servicio de la deuda.

Se establecieron dos tipos de cambio diferenciados uno para exportadores y otro para importadores.

Los exportadores debían vender sus contingentes de divisas a la comisión de control de cambios por intermedio de los bancos autorizados y al tipo de cambio oficial de compra 15 pesos por cada libra esterlina (enero de 1934), que se mantuvo invariable. Los importadores y todos aquellos que tuvieran que efectuar pagos en el exterior, debían solicitar un permiso previo de cambio emitido por la comisión.

El tipo de cambio oficial de venta se establecía diariamente mediante la venta por licitación de las divisas entre aquellos que poseían permisos previos. Los que tenían permiso oficial para comprar divisas presentaban sus ofertas hasta que la cantidad total disponible se agotaba. En 1936 fue abolido el sistema de licitaciones para la adjudicación de divisas y a partir de allí el Banco Central, establecido en el año 35, fijó el “tipo oficial vendedor” de acuerdo con las condiciones de la oferta y la demanda.

El margen de cambios proporcionó un ingreso suficiente como para financiar el mantenimiento de los precios domésticos de los tres principales productos agropecuarios (trigo, maíz y lino), estos fondos eran administrados por la junta reguladora de granos. Era también justificado por los beneficios fiscales que procuraba como compensación de los mayores costos del servicio en pesos de la deuda pública, a raíz de la devaluación decidida en forma simultánea el 28 de noviembre de 1933 de \$ 15,47 por 100 francos a 18,36 y el 20 de enero de 1934 \$15 por libra, implicando una devaluación del 20%. La junta reguladora de granos compraría cualquier cantidad de granos ofrecidos al precio mínimo y los vendería a los exportadores al precio vigente en el mercado. Dicho margen terminó constituyendo una medida fiscal que gravaba a los productores rurales. Vía el margen de cambios los productores no salieron beneficiados por la devaluación, por lo contrario el grupo más poderoso de acreedores, el de los ferrocarriles ingleses

En un principio este sistema discriminaba a todas las importaciones, pero posteriormente mediante los acuerdos bilaterales fue liberado especialmente para las naciones que compraban productos argentinos.

Mercado libre de cambios

Beveraggi Allende alega que era una especie de mercado negro legalizado, en donde jugaba la ley de la oferta y demanda. En este mercado se liquidaban las exportaciones no regulares (lechería, frutas, artículos manufacturados etc.) temporariamente lana, inversiones privilegiadas de capital extranjero, fondos flotantes del exterior, fletes marítimos y transacciones comerciales y financieras privadas. Las importaciones no eran restringidas o limitadas en forma alguna pero todos aquellos que carecían del permiso previo de cambios se veían obligados a pagarlas con divisas adquiridas en el mercado libre, donde los tipos de cambio eran más elevados. Este mercado era una especie de válvula de escape para los que no se les concedía el permiso oficial, se vendía a 21 pesos la libra esterlina, mientras que en el mercado oficial se mantuvo en 17 pesos, es decir una tarifa adicional de alrededor del 20%, después veremos como el peso argentino a través de los años treinta se fue apreciando hasta llegar casi al nivel del tipo de cambio oficial.¹⁰

Sesgo definitivamente a favor de los intereses del statu quo y más específicamente de los intereses británicos en lugar de transformar aquellos aspectos que hacían al país vulnerable a la inestabilidad externa y víctima de un sistema injusto de relaciones exteriores, no hicieron sino reforzarlo. Se hace mención a que la política comercial consagró la orientación de la Argentina hacia un mercado único el de Gran Bretaña, así como toda una cadena de intereses monopólicos (ferrocarriles, productores de ganado refinado, frigoríficos y empresas marítimas) asociados a dicho comercio.¹¹

Se ha sostenido que el control cambiario se empleó hasta cierto punto como arma en contra de la industrialización. Aunque resulta difícil aislar la influencia de cada factor, una mirada a las cifras reales de importación puede revelar en qué medida la demanda fue desviada hacia los bienes terminados importados que podían haberse producido en el país.

10 Berlinsky, Julio: "International Trade and Commercial Policy" .A new Economic History of Argentina Ed. Gerardo Della Paolera, Alan Taylor. New York: Cambridge University Press 2003.209-210.

11 O'Connell, Arturo: ob.cit. 499-500.

Entre 1925-29 y 1935-39 las importaciones de mercadería disminuyeron en más del 28%. Un 45% de esta caída fue consecuencia de una reducción en las importaciones de bienes terminados de consumo. La disminución de las importaciones de maquinaria agrícola y materiales para la construcción (reflejando ambos un desplazamiento y una declinación en la inversión, así como también una notable sustitución de importaciones en el rubro del cemento) explican otro tercio.¹²

Villanueva sugiere que no se observa durante este período una aceleración especial en la tasa de crecimiento del sector industrial . Durante la década del 30 el sector continuó creciendo según las tendencias de períodos anteriores . Puede observarse que la tasa de crecimiento de la capacidad industrial del país en cada período es por lo menos igual o aún mayor para el período comprendido entre 1911-1929 que para el período 1929-1939. Sin embargo, resulta más fructífero el examen de los cambios en la composición del producto manufacturero. Las ramas que ofrecen sustento a la idea de un cierto “despegue” en la década del treinta son la de los productos metálicos y la de los textiles, especialmente ésta última. Parece entonces, que si algo cambió sustancialmente respecto del pasado en materia de producción industrial, esto ha sido la fuerte expansión de la producción de textiles.

3. Política de discriminación comercial de los años 30

La característica esencial de la técnica de discriminación comercial que se siguió a partir del establecimiento del mercado de cambios doble, 1933, fue la de otorgar una mayor proporción de cambio (oficial) para las importaciones de Gran Bretaña y de otros países que habían firmado acuerdos de pagos o de compensación con Argentina. En otras palabras, el sistema consistía simplemente en la concesión de un tipo de cambio preferencial para las importaciones de estos países. El país quiso seguir con la tradición del pago de los servicios de la deuda.¹³

Esto era lo que argumentaba con aires predictivos la Memoria del Banco Central acerca de estos acuerdos de discriminación comercial” varias naciones han tratado de gravitar su posición de grandes compradoras de los productos de otros países para

12 Díaz Alejandro, Carlos: ob.cit. 293.

13 Beveraggi Allende: ob.cit pag.198.

asegurarse allí sus propias ventas, sea por razones comerciales, de divisas- o en el caso de algunos países europeos-por motivos de política comercial.

Su generalización perjudica seriamente el intercambio internacional, al segregarlo en una serie de compartimentos estancos y forzar en ellos las transacciones en procura de su equilibrio bilateral, con las inevitables complicaciones que este régimen trae”.

Fue el embargo sanitario norteamericano de 1926 el que dio un impulso decisivo a la campaña por la incorporación del principio de “reciprocidad” en los tratados de comercio de la República Argentina. En efecto, el embargo fue interpretado como un instrumento proteccionista tanto en la Argentina como en algunos otros países y en represalia de esa supuesta intención proteccionista, los intereses agrarios-y otros sectores de opinión- propusieron que la Argentina reorientara sus compras hacia aquellos países- de entre los cuales el más importante era Gran Bretaña-que mantuvieran abiertos sus mercados para las exportaciones argentinas.

Los intereses rurales norteamericanos habían venido batallando desde unos cuantos años atrás por la clausura del mercado norteamericano para las carnes sudamericanas sobre la base de objeciones sanitarias.

El otorgamiento de preferencias a Gran Bretaña-preconizado por la Sociedad Rural- estaba destinado a ablandar las posiciones británicas a favor de la adopción de alguna forma de proteccionismo agrícola que se vieran alimentadas, adicionalmente, por la campaña de los partidarios de la preferencia imperial.¹⁴ La consigna – en una versión ligeramente distorsionada: “Comprar a quien nos compra”- fue adoptada casi inmediatamente por la Sociedad Rural Argentina bajo su nuevo presidente, el ingeniero Luis Duhau. Desde febrero de 1927 en adelante fue impresa en la cubierta de cada número del periódico de la Sociedad, llamado Anales.

A nivel político la campaña también comenzaba a rendir resultados. Una serie de proyectos fueron presentados en el Congreso Argentino desde fines de 1926 a fines de 1928 demandando una revisión general de los tratados comerciales argentinos a fin de otorgar tratamiento preferencial para Gran Bretaña o exigiendo la adopción de gravámenes de represalia contra los países que restringieran el acceso de productos argentinos. Que los

14 O’Connell Arturo: “La fiebre aftosa: El embargo sanitario Norteamericano contra las importaciones de carne y el triángulo Argentina-Gran Bretaña-Estados Unidos”. Desarrollo Económico 101 Vol. 26 Abril-Junio (1986): 24-25.

ganaderos hayan hecho propaganda a favor de un tratamiento preferencial de los productos británicos difícilmente puede sorprender, dada su posición de dependencia del mercado británico. Pero lo inesperado ocurrió con la incorporación de un nuevo participante: Yrigoyen, el presidente electo en 1928.

Como líder del ala orientación popular del Partido Radical, Yrigoyen fue un enemigo declarado del “régimen”, como él denominaba al gobierno oligárquico en la Argentina, era también considerado antibritánico. Sus partidarios en el Senado, sin embargo, presentaron poco antes de la asunción al mando- un proyecto que en la práctica hubiera concedido tratamiento preferencial a Gran Bretaña. Y, además, a fines de 1928, el propio Yrigoyen envió a uno de sus más íntimos amigos políticos, el senador Molinari, a ver al embajador británico para decirle que una misión económica británica sería bienvenida al país.

El nacionalista y antioligárquico Yrigoyen, se había vuelto al parecer, probritánico. En realidad, era el temor al dominio norteamericano lo que había llevado a esta nueva posición. Ya en 1913 Estados Unidos había comenzado a ganar posiciones en el mercado argentino con una participación importante en el rubro maquinarias (30%), 14% maquinaria industrial y un 15, 6% en maquinaria agrícola.

Casi un 40% de las exportaciones inglesas eran de producción textil, siguiéndole los productos relacionados a las inversiones inglesas en infraestructura de transporte (material ferroviario 14%, hierro y acero 14,6%).¹⁵

En efecto la crítica al intervencionismo yanqui en América Latina había constituido una constante en su política exterior. Y, en ese momento, en el que las empresas norteamericanas estaban apoderándose de grandes firmas británicas en la Argentina, Yrigoyen comenzó a temer que también el país pudiera ser esclavizado por el imperialismo del dólar. Después veremos como el país quedó esclavizado por la decadencia de la libra esterlina. La oligarquía ganadera-agraviada por el proteccionismo estadounidense y temerosa de la instauración de la Preferencia Imperial- y el populismo nacionalista-temeroso del poder del dólar-habían ,así, terminado concordando en una posición común en el campo de la política comercial.¹⁶

15 Caputo de Astellarra, Sara: Argentina y la rivalidad entre los EEUU e Inglaterra, Desarrollo Económico vol. 23 Enero-Marzo 1984 pags. 592-600.

16 Fodor, Jorge y O’Connel, Arturo: La Argentina y la economía atlántica en la primera mitad del siglo XX, Desarrollo Económico vol. 13 N 49 Abril-Junio 37-38.

En 1929 la participación de los EEUU en los distintos mercados de productos manufacturados era notable, los dos rubros en donde este hecho es más evidente son: equipos de transporte, donde su participación pasa del 13,7% en 1913 al 71,7% en 1929, y maquinarias, donde duplica su participación absorbiendo en 1929 el 59,1% del mercado. En el resto de los mercados con excepción de textiles su participación supera el 18%. En maquinaria la Argentina absorbía ya en 1929 el 9,4% de las exportaciones norteamericanas. Para los Estados Unidos era el comprador individual más importante después de Canadá. (Maizels) Ciertamente le interesaba el mercado argentino y diversas tienen que haber sido las razones que explican cierta discriminación respecto a las mercaderías norteamericanas (Eder).

Se ha estimado que en 1929 el 64% de las exportaciones manufacturadas de los EEUU hacia la Argentina estaba compuesta por productos en los cuales las posibilidades de competencia europea eran escasas debido a que las ventajas de este país para su producción eran indiscutibles en relación a los países europeos. Entre estos bienes se incluyen principalmente automotores, maquinaria agrícola y algún tipo de maquinaria industrial. Esta relación comercial tiende a reforzarse también por el flujo de inversiones norteamericanas hacia la Argentina en la década del veinte y la consecuente demanda de importaciones de las empresas estadounidenses.¹⁷

Mientras solamente el 10% del maíz y el 34% del trigo exportado por la Argentina iban a Gran Bretaña, el 76% de todas las exportaciones de carne y, más específicamente, el 54 de la carne bovina congelada y el 99 de la enfriada eran vendidas a Gran Bretaña.

Según una misión comercial inglesa encabezada por Mr. T. Worthington se hacía referencia a la declinación en las ventajas comparativas de las industrias de bienes de capital británicas y de la fuerte presencia norteamericana en el mercado de maquinaria agrícola”por lo general los fabricantes ingleses producen máquinas pesadas y costosas”. Con respecto a la maquinaria eléctrica este observador comenta lo siguiente” la maquinaria eléctrica norteamericana se considera la más avanzada. De acuerdo con la información recogida, los ingleses no siguieron los pasos del progreso y las nuevas invenciones, a diferencia de los alemanes que observaron detenidamente los productos norteamericanos para luego copiarlos rápidamente. La impresión que se recoge a menudo es la de que a los

17 Caputo de Astellarra, Sara: ob. cit. Pag. 602.

fabricantes ingleses les está yendo muy bien y que tienen demasiados pedidos para preocuparse en hacer cambios que tal vez les signifiquen gastos y una modificación de mayor o menor importancia en sus instalaciones, mientras que cuando se le pide algo a Alemania o a los EEUU, esto se realiza de inmediato y si no logra lo deseado lo modifica hasta conseguir lo requerido”.¹⁸

La dependencia argentina del mercado británico era sólo modesta en el caso de otros productos, pero enorme en el caso de la carne y en lo que atañe a la carne enfiada esa dependencia era absoluta. La dependencia de Gran Bretaña, por otra parte, del abastecimiento argentino se revela por el hecho de que, en promedio, las importaciones de la Argentina constituían el 40% de su consumo de carne. Para el consumidor británico era clave dada la calidad de un bien homogéneo y tener un bajo precio. El partido laborista inglés era un fuerte propulsor de la importación de carne de nuestro país al ser un producto que abarataba los costos de alimentación de la clase obrera británica.

La Argentina, sin embargo, obtenía de la venta de carne enfiada menos del 10% del total de sus entradas de divisas, de manera que no era en principio necesario que su dependencia absoluta del mercado británico, en cuanto a este bien, representara un elemento de abrumadora debilidad en sus relaciones con Gran Bretaña.

Pero de la prosperidad de la industria de la carne enfiada dependían poderosas empresas y, sobre todo, la posición de un grupo social clave en la Argentina. El procesamiento y el transporte de la carne estaban controlados por un puñado de firmas navieras y de frigoríficos predominantemente extranjeros. Estos se habían congregado en un “pool” o “conferencia” para distribuirse entre sí las cuotas del mercado británico de carne vacuna refrigerada. Los frigoríficos compraban directamente a grandes productores, dado que estos últimos terminaron especializándose en una ganadería de mayor calidad que procuraba precios más elevados, justamente para proveer al mercado de exportación. Los frigoríficos y los productores a pesar de ciertas disputas internas por el precio del ganado compartían un interés común supremo: la preservación del mercado británico, del cual dependía toda su prosperidad.¹⁹

18 Citado por Caputo de Astellarra, Sara: ob.cit. pag. 600 en “ Commercial mission to South America. Reports received from Mr. T Worthington”.

19 Fodor y O’Connell: ob.cit. pags.11-13 .

El primer tratado bilateral que firma la Argentina se produce en 1931 con la República de Finlandia, este acuerdo tiene la particularidad de haber sido negociado con la idea de conseguir un trueque de productos en el cual la Argentina otorgaba un 50% de baja al arancel de madera de abedul si Finlandia concedía entrada libre a salvado, millards, y pollard, este convenio fue el preludio a los nuevos acuerdos preferenciales en los años de la depresión.²⁰

Aunque el más importante y el más conocido de ellos fue el tratado Roca-Runciman firmado en Londres el 1 de mayo de 1933. Fue seguido por un tratado de tarifas y un protocolo firmado el 26 de septiembre de 1933. Fueron reducidas las tarifas de cerca de 300 productos favoreciendo la entrada de mercadería británica, esencialmente materias primas, alimentos, bebidas, productos del ramo automotor, muebles y maquinaria.

El tratado fue considerado como un complemento del tratado de 1825, habiendo sido el primero fruto de una época de auge del “laissez-faire” y el nuevo una muestra del creciente proteccionismo y de las preferencias imperiales (Pacto de Ottawa). La duración de este tratado fue breve pues en 1936 se firmó el tratado Malbrán-Eden que rigió hasta 1948.²¹

La característica principal de los tratados de compensación celebrados entre Argentina y Gran Bretaña(1933-1936) era la siguiente: Gran Bretaña aseguraba una cierta cuota mínima de su mercado interno a las exportaciones de carne argentina, y Argentina por su parte se obligaba a poner las libras esterlinas percibidas a través de sus exportaciones al Reino Unido(salvo una pequeña fracción) a la disposición de aquellos que deseaban importar mercaderías del Reino Unido, o que tenían que remitir intereses y dividendos ganados mediante las inversiones británicas. Sin embargo, estas concesiones se extendieron a todos los demás países beneficiarios de la cláusula de “ nación más favorecida”. La Argentina tenía un tratado con cláusula de “nación más favorecida” condicional con los Estados Unidos . Por lo tanto mantenía una posición técnicamente impecable para no extenderle las concesiones que se hacían a Gran Bretaña.

Según O’Connel no cabía duda sobre quién tomó la iniciativa del bilateralismo, había sido Gran Bretaña la que comenzó a aplicar, en sus relaciones con varios países, caso de

20 Phelps, Vernon: ob.cit pag.206

21 Zalduendo, Eduardo. A: La deuda externa; Ediciones Depalma Buenos Aires 1988. pag.192.

Argentina, acuerdos comerciales con cláusulas sobre cambios y pagos. La parte de pagos fue la más importante en todos estos casos. “ En realidad el acuerdo(anglo-argentino) se ha descrito meramente como instrumento para el pago de la deuda.....Gran Bretaña está usando sus poderes como comprador importante de los productos argentinos para asegurarse el pago de las deudas de capital y de intercambio en que incurrió la Argentina”.²²

Las concesiones argentinas fueron generalizadas a países con los que contaba status de “nación más favorecida” con trato incondicional (Gran Bretaña, Italia y Francia). Con respecto a los países limítrofes hubo una primera política de “buena vecindad” y hubieron concesiones tarifarias, como por ejemplo el acuerdo de octubre de 1933 con Brasil. En estos casos, sin embargo, las concesiones fueron dadas a productos regionales como el ananá en el caso brasileño, en el cual no había competencia efectiva, es decir que no se los podía caracterizar como discriminatorios.²³

En la opinión de Beveraggi Allende la Argentina no tuvo otro remedio que admitir esta nueva modalidad de acuerdos de compensación o de trueque, de otra manera el país hubiera perdido sus mejores clientes sin tener una buena posibilidad de reorientar el comercio de exportación hacia otros destinos.²⁴

Lo cierto es que las exportaciones ya no podían ampliarse y los mercados de capital, por lo menos en un corto plazo, estaban prácticamente cerrados. No quedaban otras opciones por lo tanto que reducir las importaciones más de lo que la misma depresión había ocasionado o bien interrumpir el servicio del capital extranjero. La Argentina fue uno de los pocos países en el mundo en mantener su servicio-aunque su interrupción- le fuera sugerida por el mismísimo gobierno británico en el contexto de las tratativas del pacto Roca-Runciman.²⁵

Virgil Salera señala como hubo un deterioro en el costo comparativo británico con respecto a la exportación de maquinaria. En un reportaje a directivos de empresas estadounidenses en la Argentina, estos empresarios hacen alusión a que a pesar del sobrecargo de un 20% en las líneas de manufacturas norteamericanas no era conveniente comprar mercadería europea, los costos diferenciales eran demasiado altos.

22 Citado por O’Connel: ob.cit pag.507 en Richardson Henry; British Economic Foreign Policy, Londres 1936 pag.106.

23 Phelps: ob.cit pag.208.

24 Beveraggi Allende :ob.cit. pag 215-217.

25 O’Connel Arturo: ob.cit pag. 500-501.

Las exportaciones de combustibles británicos estaban compuestas principalmente de carbón y coque, por el contrario las estadounidenses comprendían los derivados del petróleo. Las importaciones de petróleo americano cayeron en un principio debido al aumento de la producción nacional y en gran medida cuando se le concedió un tipo de cambio preferencial de país “vecino” a los combustibles provenientes de Perú.

Se evidencia la fuerte caída en la participación de las importaciones norteamericanas pasando de un promedio anual del 24,6% en el quinquenio de 1925-1929, declinando un 39% pasando a un 15% de participación en las importaciones totales de la Argentina en el período de cinco años finalizado en 1938. La participación de Gran Bretaña sin generar ningún tipo de asombro mejoró de un promedio anual del 20,5% a un 23,1% ocupando el primer lugar a mediados de la década del treinta.

Los Estados Unidos se habían convertido en importantes exportadores de manufacturas a comienzos del siglo XX. Su producción era de un tipo particularmente adecuado para el mercado argentino. En primer lugar, debido a las similitudes geográficas y económicas entre el oeste medio norteamericano y la pampa. En segundo lugar, debido a que habían logrado una ventaja inicial en la producción de maquinaria para el reemplazo de mano de obra, así como de bienes de consumo opulento masivo que hallaban un mercado propicio en una Argentina cada vez más próspera. Sin embargo, continuaron siendo simultáneamente productores importantes de los mismos rubros de la agricultura que constituían la casi totalidad de las exportaciones argentinas. Como consecuencia, las exportaciones de la Argentina a los Estados Unidos no se incrementaron en la misma medida que sus importaciones desde ese país.

El nexo Gran Bretaña- Argentina no fue reemplazado, por lo tanto, por un nuevo bilateralismo Estados Unidos- Argentina, sino por un triángulo comercial entre los tres países.²⁶

La gravedad de la situación reside en que la Argentina quería impulsar una sustitución de importaciones en industrias livianas y la mayor parte de la mercadería que podía proveer Gran Bretaña provenía de la industria textil. A pesar de ello este mercado sólo se pudo sostener gracias a la política de cambios y cuotas, dado que los británicos

26 Fodor y O'Connel: ob.cit pag.4.

fueron protegidos del desplazamiento virtual de competidores con mejores costos comparativos en esta industria, en particular proveedores japoneses e italianos.²⁷

Hay que señalar que la participación de las importaciones textiles dentro del total de las importaciones argentinas consumían un 25% del total de divisas en el quinquenio 1935-39 y Gran Bretaña proveía un promedio anual del 30% de estas importaciones.

Como advierte Dorfman, el control de cambios” protegía directamente a los productores textiles del Reino Unido “En general había una diferencia del 20% entre el cambio asignado a países con preferencias y sin las mismas. Puede decirse que el uso discriminatorio de las divisas establecidas por las prescripciones del Pacto de Londres traían como consecuencia una barrera en contra de las importaciones de origen norteamericano, más eficaz que las mismas tarifas: en algunos casos (1938) se establecía adicionalmente una prohibición directa de las mismas.²⁸

Esta última medida la comenzó a dar forma un decreto de noviembre de 1938 que impuso un sobrecargo de un 20% en el tipo de cambio a la importación de mercadería proveniente de naciones que no tuvieran acuerdos de pago o compensación con la Argentina. Esta normativa fue la contrapartida a la apreciación del peso argentino en el mercado libre de cambios en este último año, el cual había quedado casi a la par del valor en el mercado oficial.

El sistema de preferencias que debía actuar a través de la diferencia entre tipos de cambio vendedor oficial y libre, sin embargo se vio amenazado por la mejora en la balanza de pagos. Después de mediados de 1934 la diferencia entre el tipo del mercado libre y el vendedor en el oficial disminuyó de un 20%(vigente desde enero de 1934) a menos del 12% en abril de 1935. Las diferencias de competitividad con las otras naciones, especialmente EEUU, Japón e Italia, eran lo suficientemente altas como para que tal reducida tasa diferencial no satisficiese a los exportadores ingleses. A raíz de ello, en mayo de 1935, se agregó un recargo total del 20% al precio de venta oficial, para todas aquellas importaciones que pasaban por el mercado libre de cambios. El mercado libre perdió todo sentido para el comercio de mercaderías hasta enero de 1938. En este mes se redujo el

27 Salera Virgil: Exchange control and the Argentine Market. New York: Columbia University Press. Vol. 2, 1941. pags. 237-244.

28 Villanueva Javier: ob.cit. pag. 469.

cargo al 10%, pero simultáneamente el tipo libre aumentó nuevamente por encima del 20% debido a renovadas tensiones.²⁹

Se estimaba que el 1% de las importaciones provenientes de Gran Bretaña eran cubiertas en el mercado libre, mientras que los productos americanos que recibían el beneficio del mercado oficial comprendían la mitad de lo obtenido para pagar mercadería británica. En Noviembre de 1938 se imponen cuotas a la entrada de automóviles americanos, que era prácticamente todo el mercado de importación en esta categoría, se admitía a partir del año 39, 1/5 de lo importado el año anterior. Los automóviles constituían el principal débito de nuestro país con los EEUU.

Los otros dos países que fueron perjudicados mediante la nueva restricción cuantitativa fueron Japón e Italia, que como ya hicimos referencia eran competidores directos de Gran Bretaña y poseían ventajas comparativas con respecto a este último en la industria textil, su principal industria de exportación.

En agosto de 1939 se suprime el mercado libre para liquidar importaciones de mercadería. En el futuro toda importación debería ser liquidada por los dos tipos de cambio oficial, el de preferencia a \$ 17 la libra o a \$20.

El tratamiento por país se podía dividir en tres grupos.

El primero de ellos estaba compuesto por Gran Bretaña, Países Bajos, Alemania, España, Moravia Bohemia, Grecia e Italia, estos países comprendían el grupo con tipo de cambio preferencial compitiendo con 30 de los productos líderes que exportaba Estados Unidos.

El grupo II comprendía a Bélgica y Luxemburgo, Francia, Polonia, Noruega, Dinamarca, Irlanda y Suecia.

Estados Unidos y Japón comprendían el último grupo al que se le otorgaba un tipo de cambio discriminatorio.

El 60% de las importaciones de la Argentina provenían de países del grupo I.

Virtualmente el total de las importaciones de implementos de uso en la agricultura eran de origen norteamericano. A partir de 1939 se produce un embargo de este tipo de manufacturas provenientes de este país.

²⁹ O'Connell: ob.cit. pag. 505-506.

El tratamiento al grupo I permitía a estos países la importación ilimitada de toda mercadería salvo dos excepciones, “maquinaria agrícola y motores” y “repuestos de maquinaria” estas dos clases de mercadería únicamente podían importarse al tipo de cambio discriminatorio de \$ 20 por libra.³⁰

Especialmente a partir del pacto Roca- Runciman los controles de cambio discriminaron en contra de la importación de bienes de capital (de origen norteamericano por lo general) y a favor de la importación de bienes de consumo terminados (de origen británico). Por otra parte, una proporción considerable de las importaciones de Gran Bretaña ingresaba al país libre de derechos aduaneros (un 13,3% para el quinquenio 1935-39).³¹

Ya se evidenciaba una situación completamente paradójica en cuanto a la política comercial y la necesidad de impulsar la industrialización mediante estas restricciones a la entrada de maquinaria y repuestos. Se puede agregar también que establecer un tipo de cambio discriminatorio para la importación de tractores y motores exacerbaba la difícil situación del sector agrícola y fue el comienzo de las políticas que desalentaron la inversión en este sector de la economía argentina, como después veremos en la época peronista.

El alto nivel de costos por parte de las industrias británicas ya en los años 30' estaba determinado como resultado de una específica legislación, tarifas y de una cartelización de una serie de industrias básicas como la del carbón, hierro y acero. Esta alza en el nivel de costos de materias primas involucró una suba considerable en los costos de producción de las industrias manufactureras orientadas hacia la exportación, relegando su fortaleza competitiva como también inhibiendo el crecimiento de nuevas industrias exportadoras. La misma misión D'Abernon y el documento que esta emite posteriormente eran pruebas suficientes de la preocupación de la corona británica por la intromisión de los Estados Unidos en sus mercados tradicionales y por el desarrollo de una industria que” tendía ya a limitar el volumen y a modificar el carácter de las exportaciones británicas”. Es que en opinión de la Misión D'Abernon especialmente a partir de 1923 la tarifa argentina “es suficientemente protectora y hasta en algunos casos suficientemente prohibitiva como para haber permitido el crecimiento de industrias que han cerrado toda vía a la importación de

30 Salera Virgil: ob.cit pags.200-213.

31 Skupch, Pedro: Nacionalización, libras bloqueadas y sustitución de importaciones; Desarrollo Económico vol.12 n. 47 octubre-diciembre 1972.pag. 486-487.

ciertos bienes o de haber cambiado la *importación de bienes por la absorción de materias primas y equipos*". Esta última parte del párrafo de la misión D'Abernon hacía expresa referencia al fenómeno de las nuevas industrias ligadas con el capital extranjero que utilizaban equipos, materias primas y bienes intermedios provenientes del país de origen del capital.³²

El tratado D'Abernon consistía meramente en un recurso para la venta de material ferroviario británico-incapaz de competir a nivel internacional-al sistema ferroviario argentino. Convenio que no fue nunca puesto en práctica debido a que esperaba la aprobación del Senado cuando se produjo el golpe de septiembre de 1930³³. Lo cierto es que muchos de los productos británicos gozaban en el mercado argentino de una posición en la cual no tenían que competir. Ello explica en gran parte porqué fue un mercado tan importante precisamente para las industrias británicas más flaqueantes. La industria británica no sólo se había refugiado en el Imperio sino también en una Argentina prisionera. En definitiva desde la perspectiva argentina, la "relación especial" entre Gran Bretaña y Argentina era fundamentalmente una cuestión de carne enfriada junto con los intereses de firmas a ella vinculadas y del sector terrateniente.³⁴

El hecho de que la mayor parte de la "desfavorable balanza comercial" fuera sólo la contraparte de las remesas financieras a Gran Bretaña no era mencionado. Como tampoco fue mencionado que al comprar en el mercado más caro-supuestamente para fomentar las compras británicas de carne – toda la población argentina se pondría en la situación de pagar un gigantesco subsidio a Gran Bretaña. Y que- en la medida en que esas compras llegasen realmente a materializarse- parte de ese subsidio iría a parar a los bolsillos de los grandes invernadores y frigoríficos que operaban en el comercio de exportación argentino.

35

El Dr. Alberto Hueyo con una fuerte orientación hacia impulsar el comercio con los Estados Unidos censuraba a las autoridades del control de cambios por buscar "el ideal de comerciar únicamente con una nación, política que resultaría simplemente en debilitar o eliminar el carácter competitivo y llevarnos a un inevitable estado en el cual debemos

32 Informe D'Abernon, 18 de enero de 1930, ver Villanueva, Javier ob.cit pag. 467.

33 Fodor y O'Connell: ob.cit pag. 42.

34 Fodor y O'Connell: ob.cit. pag. 17.

35 Fodor y O'Connell: ob.cit. pag.34.³⁵ Salera, Virgil: ob.cit pag.

comprar caro y vender barato. Este es un camino ciertamente que no va a conducir al país a una condición de prosperidad económica”.³⁶

En suma según Villanueva la estrategia de 1933 y de los años posteriores se componía de dos piezas esenciales y complementarias: por un lado se mantenían las importantes relaciones con Gran Bretaña y el equilibrio de poderes internos (aunque con el expreso desacuerdo de los criadores de ganado de algunas provincias) a través de la cuota de carne enfriada que se obtiene con el Pacto de Londres. Por otro, se estimulaba el empleo industrial y se lograba el aporte del capital extranjero en el sector correspondiente. Este hecho fue producto de que principalmente inversores estadounidenses trataron de eludir el control de importaciones, impulsando sus industrias en territorio argentino. A medida que la estrategia de industrialización se fue perfilando mejor, se hizo al mismo tiempo blanco creciente de conflictos, ya que, con frecuencia, definir qué tipo de industria se deseaba estimular implicaba también el señalar qué origen del capital se prefería y qué grupos de interés local podían ser afectados.

También será importante señalar lo que argumentaba Prebisch acerca de que durante la fase ascendente del ciclo como vimos, el control de cambios perdía características de restrictor de importaciones “ para convertirse en un instrumento de política económica que facilitaba la aplicación de los convenios de pagos celebrados por el país”.³⁷ Se debía principalmente a que el peso argentino en el mercado libre de cambios se revaluaba haciendo inefectivo el mecanismo que favorecía la entrada de mercadería proveniente de países con convenios. En estos casos principalmente por presiones expresas de exportadores británicos el mecanismo de control fue alterado en detrimento de la entrada de productos que competían con Gran Bretaña.

4. Política comercial durante la Segunda Guerra Mundial

Durante la Segunda Guerra el tipo de cambio preferencial seguía a razón de \$17 la libra, para las importaciones que tradicionalmente se efectuaban a través del mercado oficial y existía otro tipo de cambio para las importaciones no esenciales, y para otras

36

37 Villanueva: ob.cit; pags. 473-474

importaciones-esenciales y no esenciales- de países con los cuales Argentina no había firmado acuerdos de pagos.

Entre 1943 y 1945 hubo extraordinarios saldos favorables en la balanza comercial argentina. La tendencia hacia el bilateralismo comercial y los acuerdos de compensación, se acentuaron aún más durante este período.

En adelante fue necesario considerar la división de nuestro comercio exterior en dos grupos de países: el de divisas de libre disponibilidad y el de las cuentas de compensación. En 1940 por ejemplo las cuentas con Francia y Gran Bretaña eran muy favorables, mientras que desfavorables con los Estados Unidos. No se podían utilizar los saldos acreedores con el primer grupo para cancelar deudas con el segundo (especialmente con Estados Unidos). Tampoco se podían orientar las exportaciones hacia este último, el cual era la única fuente importante de mercadería vital para la Argentina. Además ya existían restricciones muy estrictas sobre las importaciones procedentes de los EEUU.

En 1940 se modifica el acuerdo de pagos con Gran Bretaña y todas las transacciones se empiezan a efectuar por intermedio del mercado oficial. Agravando la situación aún más, Gran Bretaña deja sin efecto el procedimiento de facilitar la conversión de una cantidad limitada de libras esterlinas, lo que había permitido a Argentina efectuar sus servicios financieros con otros países del área de divisas de libre disponibilidad.³⁸

Las importaciones de bienes de capital e intermedios fueron difíciles, en una época en que la Argentina sólo podía producir aquellos bienes a costos reales muy elevados.

La inversión real en maquinaria y equipos de este modo disminuyó en cifras absolutas. En realidad, las existencias netas en la forma de maquinaria y equipos (incluidos los transportes) se redujeron, cerca del 30% entre 1938 y 1945. Fue una causa del deterioro del sistema ferroviario, pero la mayor parte de esta caída se debió al desplazamiento hacia la izquierda de la oferta de maquinaria y equipos a la Argentina determinada por la guerra.

En conjunto pues la guerra produjo el efecto de frenar el crecimiento económico al revés de lo que acaeció en Estados Unidos, Canadá y Australia durante aquellos años.³⁹

Este período también colocó al principal socio comercial de la Argentina en una difícil situación económica. El Reino Unido al dedicar la mayor parte de sus esfuerzos a la producción bélica tuvo que desatender sus exportaciones, que llegaron a ser en 1944 un

38 Beveraggi Allende: ob.cit. pags.200-203.

39 Díaz Alejandro: ob.cit pag.108.

tercio de lo que habían sido antes de la guerra. Como consecuencia los ingresos de las inversiones en el exterior y del tráfico naviero mermaron, de este modo la escasez de divisas se convirtió en el principal problema para el funcionamiento de la economía británica. El problema crucial del abastecimiento británico fue solucionado mediante acuerdos de pago con países del área de la libra, con los Estados Unidos y con algunos otros países, entre ellos la Argentina. La balanza comercial de la Argentina con Gran Bretaña se caracterizaba desde la Primera Guerra Mundial por su permanente superávit, que era compensado con las remesas en concepto de intereses, dividendos y servicios diversos. El creciente deterioro durante la década del treinta de las inversiones en el sistema de transportes redujo considerablemente las remesas de dividendos, agudizando el problema provocado por el desequilibrio de la balanza comercial. Entre 1940 y 1945 el balance de la Argentina con el imperio británico arrojó un saldo favorable neto de m\$ 1560 millones. Durante la guerra se redujeron drásticamente las importaciones de Gran Bretaña que dedicó toda su producción de manufacturas a la producción de guerra. Esto produjo un desabastecimiento de insumos industriales y de maquinarias y equipos industriales que si bien no tuvo consecuencias al principio hizo que al finalizar la guerra mucho equipo fuera obsoleto. Al hacerse cargo el estado argentino del pago a los frigoríficos y exportadores del valor de los productos vendidos al Reino Unido durante la guerra, fue acumulando libras esterlinas con garantía en el Banco de Inglaterra. De m\$ 295 millones a fines de 1942, las libras bloqueadas pasaron a m\$ 713,9 millones a fines de 1943 y 1082 en diciembre de 1944, equivalentes a 80,8 millones de libras. A fines de 1945 el total acumulado ascendía a 112,1 millones de libras.⁴⁰

Después veremos como estas libras bloqueadas fueron destrabadas por el gobierno de Perón mediante la firma del convenio de 1948 para nacionalizar los ferrocarriles de capitales británicos.

Esta es la opinión de Villanueva acerca de las políticas de industrialización de este período en el que surge un nuevo grupo de interés "el nuevo gobierno que accedió al poder en las postrimerías de la Segunda Guerra Mundial encontró un cuerpo de opinión formado que favorecía la continuación de las industrias existentes; es decir la continuación del desarrollo industrial basado en las actividades de la sustitución de importaciones de

40 Skupch; Pedro: ob.cit pag.483.

manufacturas livianas. En otras palabras, las industrias nacionales de bienes de consumo se habían convertido en importantes miembros de la estructura de poder”.⁴¹

Es en este período en el que cambia el poder relativo de los grupos de interés en la Argentina. El poder de lobby ejercido durante la época de la depresión por sectores vinculados con la ganadería pasa a ser desafiado por una naciente estructura de poder liderada por la Unión Industrial Argentina(UIA).

A mediados de 1945 el gobierno argentino al denunciar el acuerdo comercial anglo – argentino de 1936(Eden- Le Breton), tenía clara conciencia de que el principal problema de las relaciones entre ambos países consistía en poner límite al acrecentamiento de los saldos acumulados, que seguían aumentando ante el persistente superávit en la balanza comercial, y lograr su conversión en dólares para abonar el déficit que por otro lado se tenía con los Estados Unidos.

Según Skupch la depresión de la década del treinta y la guerra habían imposibilitado que la Argentina se capitalizara, creando una necesidad muy grande de maquinaria que no se obtendría de Gran Bretaña sino de los Estados Unidos. Por ello durante los años siguientes, en todos los convenios con el Reino Unido una de las preocupaciones principales fue la de lograr que el superávit en la balanza comercial fuera utilizable fuera del área de la libra. La lentitud en el restablecimiento del multilateralismo en la posguerra especuló en contra de esto, y el comercio triangular de la Argentina con Inglaterra y los Estados Unidos, donde el superávit con Gran Bretaña servía para compensar el déficit con los norteamericanos, no pudo restablecerse en la misma medida que en el pasado.⁴² Tampoco se consiguió de Gran Bretaña, porque las reservas se usaron para repatriar la deuda externa y comprar los ferrocarriles de capital británico. Díaz Alejandro sostiene que la característica más notable de la década del 30 fue que la persistente escasez de divisas no permitió que la capacidad de importación alcanzara la cifra necesaria para lograr una tasa de crecimiento sostenido del 5% anual. Se podrá hablar de un verdadero estrangulamiento de divisas que coartaba la expansión económica(por ejemplo, política cambiaria que mantenga el precio de las divisas por debajo de su nivel de equilibrio).

41 Villanueva Javier : Aspectos de la estrategia de industrialización argentina en Los fragmentos del poder, T. Di Tella y T. Halperin Dongui, pags. 325 y ss. citado por Skupch ob cit. Pag.486.

42 Skupch, Pedro: ob.cit. pag.488.

Existen dos factores clásicos: capital y trabajo. De 1929 a 1955 la fuerza de trabajo creció a un 1,8% anual, en tanto que el capital físico total lo hizo también a la misma tasa aproximada. Como capital físico se hace referencia a: ganado, construcciones y mejoras, maquinarias y equipos.

En cuanto a maquinaria y equipos, se observa que mientras crecieron a una tasa anual superior al 9% entre 1900 y 1929, su crecimiento de 1929 a 1955 fue de solo el 1,3%.

¿Porqué el crecimiento de las existencias de capital en la forma de maquinaria y equipos fue mayor antes que después de 1930?

Las importaciones durante 1925-29 constituyeron el 35% del valor total de la formación bruta de capital en maquinaria y equipos.

Como el sector exportador producía un monto cada día más elevado de divisas para financiar aquellas importaciones, podríamos decir que constituía la principal industria de bienes de capital del país. Aquel modo indirecto de obtener maquinaria y equipos era más eficiente que la instalación de plantas para producirlos en la Argentina misma, mientras la demanda extranjera de exportaciones continuara siendo elástica.

Ex post cabe afirmar que la culpa del lento crecimiento del capital en maquinaria y equipos la tuvo la lentitud relativa del incremento tanto de la producción interna de dichos bienes como de la cantidad de divisas asignadas a su importación.

Podría decirse que en estas dos afirmaciones de Díaz Alejandro entran en juego los tratados de compensación y pagos, los cuales finalmente determinaban, a qué países se les concedían las divisas.

La memoria del Banco Central de 1946 expone esta caída en las importaciones de bienes de capital en el ciclo ascendente de 1938-39”no debe olvidarse, que las restricciones impuestas por el control de cambios, se tradujeron en ciertos períodos, en una reducción importante de nuestras compras en el exterior. Cuando esas restricciones se aplicaron a artículos que podían producirse sin dificultades en el país, el descenso de esas importaciones aparece como la causa, y no como el efecto, del desarrollo industrial.

Bajo ciertos aspectos, y excluyendo los años de crisis y de guerra, pueden considerarse satisfactorios para el cotejo los años 1927 a 1929, por un lado, y los años 1937-38, por el otro. En ambos períodos el ciclo se halla en su fase ascendente y llega al

punto máximo. El volumen total de las importaciones, según los valores de tarifa, se reduce entre esos años en cerca del 20%, según puede apreciarse en el cuadro que sigue.

cuadro pag.33

El descenso ocurre principalmente en el grupo de vehículos y de bienes directamente destinados a los consumidores. La reducción apreciable en el volumen de las importaciones de materiales para transportes obedeció exclusivamente a falta de renovación del equipo de ferrocarriles, pues las compras de camiones se triplican. Y en cuanto al descenso que señalan las importaciones de automóviles para pasajeros, que en los años anteriores a la crisis fueron considerables, posiblemente pueda explicarse por la disminución de la capacidad adquisitiva del sector agropecuario, importante adquirente de automóviles en los años 1927 a 1930, que fue el más castigado durante la depresión.”⁴³

A pesar de estas afirmaciones cabe aclarar que como vimos se benefició a países que no podían proveer a la Argentina de maquinaria y equipos para incrementar la capacidad productiva del país mediante inversiones en bienes de capital. Por el contrario, se discriminó en detrimento de estas naciones, en particular de los Estados Unidos y se benefició a un único socio comercial que ya no proveía productos necesarios para el desarrollo de las industrias impulsadas en la depresión. Esto se acentuó durante la guerra al cerrarse los mercados de importación.

Durante los años de la guerra hay una caída grande de importaciones en maquinaria y equipo y por consiguiente en inversión. Hay una recuperación una vez terminada pero muy corta. El país se había descapitalizado y no logró volver a los niveles de la década del veinte.

43 Memoria Anual del Banco Central pags. 32-33.

II. Bilateralismo en épocas del peronismo (1946-1955)

1.Contexto económico

Durante la guerra y los primeros años de posguerra la Argentina acumuló importantes reservas de divisas, lo cual permitió cierta flexibilidad en la planificación.

La preocupación del nuevo gobierno peronista era conseguir pleno empleo, mejorar la distribución del ingreso a favor de los asalariados y suministrar determinados servicios sociales. Fue una industrialización dirigida e impulsada por el estado.

Lo que a ellos les interesaba, era una estrategia, que estimulara el incremento de los bienes internos, los cuales eran exclusivamente dirigidos al mercado interno.⁴⁴

La actividad industrial basada en insumos locales y destinada al creciente mercado interno experimentó una relativa expansión. Asimismo, algunas industrias como la textil, comenzaron a exportar sus productos a países latinoamericanos, normalmente abastecidos por las naciones en conflicto.

El estudio del pensamiento de los empresarios industriales y de los militares, de algunas medidas de política económica tomadas entre 1941 y 1946 y de las circunstancias que les dieron origen nos revela algunas de las razones de la marcha triunfal del “mercadointernismo”.

El peronismo consagró el triunfo de una política industrial basada con exclusividad en el mercado interno y de una economía política con cierta aversión hacia el comercio exterior.⁴⁵

¿Por qué durante su gobierno Argentina desdeñó el comercio exterior y el capital extranjero?

La depresión desacreditó el sistema liberal e hizo salir a la superficie las fricciones latentes. La forma en que la Argentina había sido tratada por sus socios comerciales, en especial el Reino Unido, exacerbó los sentimientos nacionalistas y redujo la influencia de los argentinos que propugnaban el estímulo al comercio exterior y a la inversión

44 Díaz Alejandro; ob.cit pag.111

45 Llach, Juan José; El plan Pinedo de 1940. Desarrollo Económico Vol. 23 Enero-Marzo 1984,pag.517-518.

extranjera.⁴⁶ Hay ciertos autores que atribuyen el nacimiento del movimiento nacionalista surgido tras el golpe del treinta a una generación a la que se educó con una fuerte tendencia a la identificación con un interés nacional, que buscaba prevalecer sobre las ideas y la influencia extranjera. Esto se dio principalmente como una reacción a la extranjerización de la sociedad argentina de principios de siglo debido a la inmigración principalmente europea. En 1914 uno de cada tres habitantes de la Argentina era extranjero. A esto se le suma la gran influencia que tuvieron los regímenes fascistas sobre los militares argentinos y el mismo Perón.

En 1946 América Latina, en general, y Argentina en particular, se encontraban en una situación favorable. Pocos podían refutar esta afirmación en la que” a fines de la Segunda Guerra Mundial, América Latina enfrentaba al mundo en una posición de considerable fortaleza. La demanda de sus exportaciones era alta; podía comerciar con términos de intercambio favorables, nuevas flotas mercantes habían sido impulsadas, se habían acumulado grandes cantidades de reservas en divisas, y había un buen pronóstico acerca de una vuelta de inversiones extranjeras a gran escala.⁴⁷

Los países de Europa Occidental, debido a los daños acaecidos por la guerra no eran capaces de abastecer su mercado interno. También como consecuencia de la guerra los competidores de la Argentina de Europa del Este no estaban en una posición de rivalizar con su producción. A pesar de este contexto netamente alentador para el comercio la política del gobierno concluyó desalentando las exportaciones.

Los precios extranjeros y las favorables condiciones de la demanda, que se prolongaron hasta 1949 sumados a las divisas acumuladas durante la guerra, ocultaron por un tiempo los efectos de aquella política sobre la balanza de pagos. Una vez desaparecidas las favorables condiciones externas que habían prevalecido de 1945 a 1948, se esfumaron las reservas acumuladas hasta 1946, por consiguiente la economía no consiguió sostener una tasa de crecimiento superior a la de la población.

La política oficial fue variar aún más los términos internos del intercambio perjudicando al sector rural y discriminando en beneficio de los bienes no comerciables.

46 Díaz Alejandro. *ob. cit.* pag 112.

47 Citado por Lewis *Anglo-Argentine trade 1945-1965* ; Rock, David(comp.) *Argentina in the twentieth century*; University of Pittsburgh Press 1975 pag. 119 en *U.N, A Study of trade between Latin America and Europe*, Geneva 1953 pag.8

Aquellas políticas se ejecutaban con gran variedad de instrumentos: tipos de cambio sobrevaluados y múltiples, controles del gobierno sobre la comercialización de los productos rurales, protección absoluta para muchos (aunque no todos) los productos manufacturados.⁴⁸

Uno de los mecanismos de mayor impacto en la política de intervención de precios fue concentrar la oferta de exportaciones en un organismo gubernamental que monopolizaba el comercio exterior estableciendo precios únicos. Esta agencia del estado, IAPI, tenía la función de comprar el excedente exportable del sector agropecuario a un precio menor del dispuesto por el mercado internacional. Al comprar los productos agropecuarios a un valor menor al determinado por el mercado evitaba una suba de precios al consumidor y contaba con un beneficio fiscal bastante significativo.

La idea del IAPI era apropiarse de parte de las ganancias de los productores agropecuarios para beneficiar a las industrias sustitutivas de importaciones que buscaba impulsar el gobierno mediante créditos a tasas de interés reales que terminaron siendo en la mayor parte de los casos negativas.

Hacia fines de 1948 empezaron a percibirse las consecuencias desfavorables de esta política de expansión artificial debido a la presión de los precios, la plena ocupación y el consumo, que alcanzaron niveles que la producción existente por entonces, no pudo llegar a satisfacer plenamente.

En el plano internacional, los precios agropecuarios y el sistema de pagos externo de la Argentina, limitaron el crecimiento interno por la escasez de divisas libres, debiéndose esto principalmente al convenio establecido con Gran Bretaña, que obligó a la Argentina a financiar los productos de exportación, no permitiendo que los excedentes sirvieran para cancelar deudas con el área de divisas libres. A esto se le sumó la nacionalización de los servicios públicos y la repatriación de la deuda externa, que redujeron el caudal de divisas y de oro acumulados en el período anterior, provocando hacia fines de 1948 y a comienzos de 1949, una profunda crisis, la cual produjo una nueva orientación en la política económica. Este cambio no fue solamente a consecuencia de acontecimientos internos, sino también de la nueva estructura de los mercados mundiales, por el proceso de reconstrucción y estabilización económica de los países beligerantes, que vino acompañada por una sucesiva

48 Díaz Alejandro; ob.cit pags. 115-116

disminución de los precios de los productos básicos, pactados por los acuerdos internacionales de estabilización de productos primarios, como ser: Acuerdo internacional del Trigo, convenio del Azúcar, Café, etc. Esta situación provocó una distorsión entre los precios internos y los de exportación por consiguiente el IAPI no estuvo en condiciones de financiar las inversiones necesarias para el desarrollo económico nacional. Por lo tanto se imponía la necesidad de cambiar la orientación de la política económica, y en especial el ritmo de las inversiones, a fin de evitar trastornos inflacionarios.⁴⁹

La difícil situación coyuntural que se presentó a principios de los años cincuenta agravada por la persistente sequía de 1952, llevó a la formulación de un “Plan de emergencia” para este último año, mientras que se completaban las tareas de preparación del denominado “Segundo Plan Quinquenal”.

Este plan tendía a lograr la reactivación de la producción agropecuaria, ya que decía que esta actividad debía asegurar el abastecimiento de materias primas del exterior para el desarrollo de la industria nacional. Este objetivo se lograría con el apoyo bancario que debía facilitar la ampliación de la mecanización rural, la atención necesaria de los requerimientos del sector agrícola y la reposición de plántulas de selección para el sector de la ganadería y de la granja.

A pesar de la implementación de este plan se podría decir que llegó en un momento tardío ya que los términos de intercambio a partir del año 52 eran desfavorables para la Argentina y había que agregar la fuerte sequía del mismo año.

El volumen físico de las exportaciones argentinas permaneció estancado, tendencia ya iniciada en el quinquenio precedente. Sumándose al hecho, de que la política cambiaria y el crecimiento del consumo interno, coadyuvaban a esta crítica situación.

La evolución de la cuenta capital de este período fue completamente distinta a la de 1945-49, con la compra de empresas de servicios públicos y el rescate de la deuda externa a largo plazo que tenía el país, estas dos operaciones consumieron 1000 millones de dólares. Las reservas del Banco Central bajaron de una forma alarmante.

. Lo notable será que nuevamente el país estaba completamente descapitalizado, endeudado, sin posibilidad de conseguir créditos y que la única salida satisfactoria que se encontró fue fomentar nuevamente el comercio internacional y los créditos, para disponer

49 Siepe.R, Llairo M. Monserrat y Gale N.; Perón y las relaciones económicas con el este Centro Editor de América Latina, 1994.pag.11-13

de los insumos y maquinarias necesarios para impulsar el desarrollo económico de un país estancado.

Comercio Exterior Argentino en 1947

| Países | Exportaciones | Importaciones | Saldos |
|---|---------------|---------------|--------|
| Con convenios de pago o de ventas a | | | |
| crédito | 1490 | 1052 | 438 |
| España | 317 | 66 | 251 |
| Bélgica, Luxemburgo y poseciones belgas | 291 | 170 | 121 |
| Francia y poseciones | 289 | 131 | 158 |
| Italia | 274 | 241 | 33 |
| Brasil | 243 | 372 | -129 |
| Finlandia | 62 | 33 | 29 |
| Checoslovaquia | 14 | 39 | -25 |
| Reino Unido, sus poseciones y otros países del área de la libra | 2004 | 528 | 1476 |
| De divisas transferibles | 1927 | 2937 | -1010 |
| Estados Unidos | 544 | 2010 | -1466 |
| Países limítrofes (1) y Perú | 302 | 130 | 172 |
| Holanda y poseciones | 273 | 161 | 112 |
| Suiza | 195 | 131 | 64 |
| Suecia | 156 | 165 | -9 |
| Venezuela | 39 | 83 | -44 |
| Canadá | 32 | 97 | -65 |
| Méjico | 8 | 37 | -29 |
| Otros | 378 | 123 | 255 |
| Total | | | |
| : | 5421 | 4517 (2) | 904 |

En millones de m\$n

(1) No se incluyen las cifras de intercambio con Brasil pues dan por separado en el sector de los países con convenio.

Fuente Datos de la Dirección Nacional de Investigaciones, Estadística y Censos.
En Base de Memoria del Banco Central 1947

Como puede observarse en el cuadro las dos terceras partes de las exportaciones argentinas ya en el segundo año del primer gobierno de Perón se destinaban a países con convenio, en tanto que el grueso de las compras se realizaba a Estados Unidos. Se evidencia un déficit de -m\$n 1010 en el compartimiento de las divisas convertibles, al mismo tiempo existe un superávit de m\$n 1476 en el área de la libra que en este mismo año como vimos se hace inconvertible a dólares.

2. Control de cambios en épocas del peronismo

Esto es lo que decía la memoria del Banco Central acerca del control de cambios en 1946 “nuestro país tendrá considerables necesidades que satisfacer con importaciones, que no serán, evidentemente, de igual naturaleza que las que el país tenía cuando la industria no había alcanzado el desarrollo actual y cuando no existían los planes de orden público y privado que han tenido ya comienzo de ejecución.

De ahí la necesidad de la política de cambios establecida por el Superior Gobierno en el decreto-ley N 12.596/46, por el cual se puso a cargo del Banco Central de la República Argentina todas las operaciones relacionadas con el control de cambios. Tal política propugna, como se recordará, *una aplicación preferencial de las divisas al pago de las importaciones extraordinarias que requiere la reposición de maquinarias, elementos de transporte, la formación de reservas de materias primas, artículos elaborados y semi-elaborados indispensables para el normal desenvolvimiento de las actividades del país y de las necesidades del consumo que no pueden ser atendidas en el mercado interno por la industria nacional; contribuyendo asimismo a la promoción y defensa de la mano de obra del país*”.

El régimen de control de cambios durante el peronismo fue más complicado que el impuesto en la década anterior y aún más discriminatorio. Se establecieron tipos vendedores básico preferencial A y preferencial B y finalmente uno especial (libre) que iban de los \$5 por dólar en el oficial por el cual se liquidaba a los exportadores de cereales y carnes y uno especial a casi \$ 14 para aquellos rubros que se quería proteger. No cabe duda que el beneficio de una empresa variaba sustancialmente si la exportación caía en el tipo oficial (mucho más bajo) o en el especial (un 180% más alto).

Las importaciones tenían un tipo vendedor básico mayor que el de las exportaciones (\$ 7,5 por dólar) lo que daba un margen de ganancia para el gobierno y un tipo preferencial más caro.

A partir de 1946 para importar se estableció el requisito de obtener un permiso previo de cambio cuya concesión fue regulada sobre la base de criterios fijados por las autoridades aunque nunca dejaron de ser bastante discrecionales lo que otorgó un poder importante a la burocracia ante los individuos o las empresas que tenían que tramitar este permiso. La

existencia de dos tipos de cambio uno comprador básico y otro vendedor básico generó un margen que fue una fuente importante de recursos fiscales, como lo había sido el anterior sistema, llegando a representar en algunos casos un 3,7% del PBI para el período 1946-1948, y en el período 1949-55 del 0,5%.⁵⁰ La fuente de recursos de esas diferencias fue un incentivo para el gobierno para mantener distintos tipos de cambio que sólo se suprimieron como después veremos en el año 1956 cuando- aun vigente el régimen de control de cambios- se adopta la sugerencia del FMI organismo financiero internacional al que se había adherido el país en el mismo año- de un tipo de cambio único a la paridad de m\$ 18 por dólar. Esto significó una devaluación de 188% respecto del promedio de los tipos oficiales vigentes hasta entonces para la exportación y la importación.⁵¹ En Agosto de 1947, como consecuencia de la inconvertibilidad de la libra, se suspende transitoriamente y de carácter general el otorgamiento de permisos. A raíz del estudio realizado se consideró prudente reservar en la mayor medida posible las existencias de divisas libres y a la vez dar preferencia a las importaciones originarias de los países con convenio de compensación y a los países limítrofes. Cuando el país era otro, el otorgamiento del permiso se hallaba sujeto al régimen de previo estudio en cada caso. El Banco central también consideró facilitar la introducción de artículos no esenciales si eran originarios de naciones que tenían tratamiento preferencial.⁵²

Los tipos de cambio múltiple fueron necesarios debido a la necesidad del estado de reducir los efectos de la política monetaria teóricamente elástica., y la industrialización que proponía impulsar el peronismo.

La publicación *The Economist* comentaba como terminó actuando esta fuerte sobrevaluación de la moneda en 1956 producto de los tipos de cambio preferenciales” la decisión de devaluar el peso argentino a nueva paridad de \$18 con respecto al dólar estadounidense comparado con el tipo de cambio oficial previo a 5 pesos, el preferencial a 7,5 pesos y el oficial libre a 13,98, es más que una devaluación, es el comienzo de una revolución(quizás una reforma) en la política económica. La intención es la de suprimir la jungla de tipos de cambio diferenciados en los cuales la política comercial de la Argentina estuvo atrapada. Esta es una devaluación que posiciona al tipo de cambio oficial a menos de

50 Fiel; El Control de Cambios en la Argentina; pag. 69

51 Fiel; ob. cit pag. 75

52 Memoria Anual del Banco Central de la República Argentina, 1947.

1/3 del valor anterior, y le dará al peso un equivalente de \$50,4 en relación con la libra esterlina, aunque en el mercado negro ya se acerca a los 90. El nuevo tipo de cambio se usará para todas las importaciones y exportaciones que daba el mercado oficial. Pero habrá un mercado libre que será determinado por el juego de la oferta y la demanda. Este mercado será utilizado para suministrar divisas por envío de remesas y para el pago de importaciones que no estén en la lista del mercado oficial.”⁵³

3. Acuerdos bilaterales de comercio del peronismo

Withaker definía la política peronista de tercera posición en el plano internacional como la búsqueda de aumentar el “poder de regateo” o, más aún , “la posibilidad de negociar” con propósitos nacionalistas, aprovechando la ruptura Este-Oeste y balanceando el peso de las relaciones con Estados Unidos a través de los vínculos con “potencias no americanas”.⁵⁴ Practicando una política de acuerdos bilaterales contrapuestos al multilateralismo impulsado por Norteamérica, Perón habría mirado en una primera etapa, hacia Europa y, en particular, hacia Gran Bretaña, para “balancear” el peso de Washington en lo económico y diplomático.

Más concretamente, en la inmediata posguerra y en el plano de las relaciones económicas del país, la política peronista habría consistido, sobre todo, en la búsqueda de mantener el viejo esquema triangular para aprovecharlo en función de la industrialización argentina: exportar hacia Gran Bretaña y Europa, a fin de obtener las divisas necesarias para la compra de bienes y equipos, que en las condiciones mundiales del período sólo podían ser provistos por los Estados Unidos.

Así puede observarse que entre 1946 y 1948 Gran Bretaña retuvo su posición dominante como cliente individual (sólo superada por el resto de Europa Occidental en su

53 The Economist, November 5, 1955 pag.504-505

54 Citado por Rapoport, Mario y Spiguel, Claudio; Estados Unidos y el Peronismo: la política norteamericana en la Argentina: 1949-1955 Grupo Editor Latinoamericano, 1994 pag.35 en Withaker, Arthur P. La Argentina y los Estados Unidos, Buenos Aires, 1956 pags. 234-236.

conjunto) en las exportaciones, mientras las importaciones desde Estados Unidos crecieron espectacularmente.⁵⁵

En Estados Unidos aún los sectores partidarios en negociar con Perón, aprovechando la industrialización argentina para desplazar a la competencia británica y europea, se oponían al “nacionalismo estrecho y egoísta” de la política económica peronista y, especialmente, a todos los aspectos que contradecían la estrategia de “puertas abiertas” impulsada, mundialmente por los Estados Unidos: estatismo, bilateralismo, IAPI, no incorporación al FMI y al Banco Mundial.

Por otro lado, y como contrapeso europeo a las negociaciones con Estados Unidos e Inglaterra, el gobierno peronista buscó también acercarse a otros países del viejo continente, continuando en esto la experiencia recorrida en la Segunda Guerra Mundial: los créditos otorgados a Bélgica, Francia e Italia, y particularmente las relaciones comerciales con la España de Franco, procuraron garantizar la colocación de excedentes agrarios en esos países. El protocolo Franco-Perón, de 1948, representó el punto culminante de esta política.

Las memorias del Banco Central tomaron a las políticas bilaterales como la única opción después de un período de escasez “los convenios comerciales firmados durante el primer gobierno peronista se habían apartado de los lineamientos a los que se ajustaron los acuerdos que concertó nuestro país en el treinta y cuarenta , en los cuales, para estimular un aumento en las corrientes comerciales, las partes contratantes se acordaban mutuamente determinadas concesiones arancelarias, con el agregado, la mayoría de las veces, de la cláusula que recíprocamente les aseguraba el trato de la nación más favorecida. El apartamiento de las normas clásicas que se traducen en los convenios de 1946, no es casual ni voluntario. Al término de una guerra en la que todos los países habían sufrido directa o indirectamente los efectos del dislocamiento del comercio internacional y en momentos en los que el mundo se debatía en una economía de escasez, donde el abastecimiento era lo esencial , la negociación internacional debió dirigirse a convenir medidas que aseguren durante el período de transición de la posguerra los aprovisionamientos mutuos de los contratantes en aquellos productos que, recíprocamente, les son más fundamentales para el

55 Rapopot y Spiguel ob.cit pag.37

mantenimiento de la población y el desarrollo de sus economías. Tal tipo de acuerdo comercial debía ser terminado, obligadamente sobre bases bilaterales”.⁵⁶

Las negociaciones llevadas a cabo durante 1946 entre la Argentina y el Reino Unido atendieron a tres cuestiones esenciales: los problemas del intercambio comercial, incluido el abastecimiento de carne a Gran Bretaña; el régimen de pagos, y la adquisición, por la Argentina, de inversiones británicas en nuestro país. El acuerdo comercial anglo-argentino de 1936, virtual prórroga del concluido en 1933, que era el instrumento, que reglaba las relaciones comerciales entre los dos países, había sido denunciado por el gobierno argentino a mediados de 1945 y vencía en 1946. Después de varios meses de negociaciones, el 17 de septiembre se firmó en 1946 un acuerdo con Gran Bretaña que abarcó los siguientes puntos: régimen de pagos, comercio de carnes, adquisición de inversiones británicas en la Argentina y convenio comercial. El acuerdo, complementado con el relativo a la adquisición de los ferrocarriles de capital británico en la Argentina firmado a principios de 1947, dio solución a aquellas cuestiones.

En el convenio sobre pagos se estipuló que los pagos comerciales y financieros entre la Argentina y el área esterlina continuaran efectuándose en libras esterlinas y que todas las libras que reciba la Argentina desde la fecha del convenio serían libremente disponibles para el pago de transacciones corrientes en cualquier parte. Pero, mientras subsistieran las dificultades de orden técnico que impedían las transferencias de libras a ciertos países, la libre disponibilidad quedaba limitada a la transformación de las libras a dólares o a oro, a la opción del Banco de Inglaterra.

En lo que concierne al saldo acumulado en libras esterlinas, regía, hasta tanto sean utilizadas para los fines indicados en el acuerdo, la cláusula de garantía del valor de la libra esterlina con respecto al oro y el tipo de interés del $\frac{1}{2}$ % anual.

En el convenio sobre carnes, se estableció que el gobierno Británico adquiriría el saldo exportable de la Argentina durante cuatro años a contar del 1 de octubre de 1946, reservándose nuestro país para su venta en otros mercados una proporción creciente de ese saldo que alcanzaba el 17% en el primer año y a 22% en el segundo. Para el caso de que no lográramos conseguir nuevos mercados para nuestra carne, el gobierno británico convenía

⁵⁶ Memoria Anual del Banco Central, 1946 pág.50

en comprar cualquier saldo que no sea efectivamente vendido por el gobierno argentino a otro países.

El capítulo sobre ferrocarriles, del convenio firmado en septiembre, preveía la formación de una empresa mixta con participación de capital británico, fue sustituido por el convenio de compra efectuado en virtud de las negociaciones directamente entabladas con los representantes de los intereses ferroviarios británicos, en febrero de 1947, lo que terminó dando oportunidad para la aplicación de la totalidad de nuestras libras esterlinas bloqueadas.

Se convino mantener en vigor el acuerdo de 1936, el cual podía ser denunciado, en cualquier momento por una de las partes.

El país en los años de la posguerra comenzó entregando préstamos a las naciones con las que se concertaban acuerdos de compensación que incluían la adquisición de alimentos y otros productos indispensables para su economía. Estas naciones evidentemente no podían proveer a la Argentina de los bienes indispensables para el objetivo de industrialización del peronismo. Se podría argumentar siendo el caso más paradigmático el de España que fueron acuerdos con objetivos políticos más que por el beneficio que podían lograr en cuanto a la provisión de la maquinaria y los equipos que requería el país. Estas son las referencias de las memorias del Banco Central” el grueso de nuestras compras debe realizarse en Estados Unidos de Norteamérica, a causa de la lentitud con que se opera la reconversión en los países europeos. La intensa demanda de bienes de toda índole que soporta aquel mercado, tanto para la reconstrucción de Europa como para la atención de las necesidades de importación de las demás repúblicas americanas, ha provocado nuevos aumentos de precios de sus productos y determinó la reimplantación de sistemas de racionamiento por las autoridades estadounidenses. Estas circunstancias desfavorables condicionan y hacen más oneroso nuestro desarrollo económico”.⁵⁷ En estas afirmaciones se puede advertir que evidentemente los bienes y equipos que se podían conseguir en Europa Occidental eran escasos debido a la reconstrucción de estas naciones y de este modo la baja en la oferta determinaba precios más elevados y queda determinar la calidad de los mismos en relación a los que se podrían conseguir de Estados Unidos.

57 Memoria Anual del Banco Central 1946 pags. 9-10

El convenio firmado con España en 1946 comprometía a este último país a adquirir cantidades importantes de trigo, maíz, aceites comestibles y tortas oleaginosas durante los 5 años que duraría el convenio. Además nuestro país acordaba a España facilidades para que pueda adquirir cantidades mínimas anuales de diversos productos, una vez satisfechas nuestras necesidades.

España por su parte se comprometía a suministrar a la Argentina, durante el mismo plazo, cantidades mínimas de palanquilla, chapa negra, plomo, corcho, papel para cigarrillos, aceitunas y aceite de oliva, en la medida de las necesidades argentinas.

En lo que concierne al régimen financiero, las disposiciones principales eran las siguientes: en virtud de créditos acordados a dicho país con motivo de acuerdos anteriores, el mismo era deudor de la República Argentina por un total de m\$ 225,5 millones. A fin de cancelarlo, España colocó en Buenos Aires parte de un empréstito del 3 $\frac{3}{4}$ % de interés y 2,45% de amortización acumulativa, anuales, que fue autorizada a emitir por un valor nominal total de hasta m\$ 400 millones. Los títulos fueron tomados por el IAPI.

Este organismo concedió además al gobierno español un crédito rotativo de m\$ 350 millones, por un plazo de tres años prorrogables por dos más, que devengaría el 2,75% de interés anual. Al vencimiento del plazo, este crédito debería ser pagado en pesos moneda nacional o en títulos representativos de inversiones españolas en la Argentina, o mediante la emisión de otro empréstito. La utilización de créditos insertos en los comercios bilaterales, y el aprovisionamiento de bienes por medio del régimen de pagos diferidos, fueron procedimientos empleados para obtener financiación externa facilitando de este modo las importaciones mínimas indispensables.⁵⁸

Las importaciones de pago diferido tenían plazos de pago que excedían los 12 meses posteriores a la fecha de las ventas. La Argentina comenzó a recurrir a ellas cada vez con mayor frecuencia para mantener al país abastecido de insumos y bienes de capital indispensables para su actividad económica en momentos en que la escasez de divisas se hizo acuciante.⁵⁹ En esta primera etapa de la posguerra sin embargo nuestro país es el que otorga los créditos. Posteriormente se verá como la Argentina queda endeudada de una forma más que significativa mediante esta clase de financiamiento a las importaciones por

58 Siepe.R, Llairo M. Monserrat y Gale N. ob.cit pag.20-27

59 García Heras, Raúl: La Argentina y el club de París: comercio y pagos multilaterales con la Europa occidental 1955-1958. El trimestre económico 63 (4) 1996.pag.1282

pago diferido y por compensación de cuentas bilaterales en relación con las muy escasas reservas del Banco Central.

El acuerdo suscrito con Suiza el 20 de enero de 1947, que seguía los lineamientos del convenio con España, establecía la obligación para la Argentina de vender a Suiza durante cinco años determinadas cantidades mínimas anuales de trigo, maíz, avena, cebada y centeno, que ésta a su vez se comprometía a comprar. Las operaciones se dispusieron por medio del IAPI a los precios que se convinieran entre las partes, aun cuando Suiza poseía la opción de comprar a un tercer país que le cotice más bajo productos de igual calidad a los proporcionados por Argentina.

Por su parte, la Confederación Helvética daría facilidades a nuestro país para que en el quinquenio 1947 a 1951 adquiriera a medida que lo requirieran las necesidades, productos suizos, especialmente maquinarias, motores y productos químicos y farmacéuticos.

El convenio establece, además que las transferencias en ambos sentidos deberían equilibrarse. El saldo que quedara al finalizar el acuerdo sería cubierto con mercaderías de las especies indicadas en el acuerdo, o con francos suizos, pesos argentinos, divisas extranjeras u oro.⁶⁰

El 23 de julio de 1947 se firma en París el convenio “Comercial y Financiero” entre la República Francesa y la República Argentina. El convenio tendría una duración de 5 años y guarda analogía, en sus lineamientos generales con los tratados ya suscritos por nuestro país con otras naciones extranjeras.

La Argentina se comprometía a vender a Francia maíz, cebada, tortas oleaginosas, aceite de lino, lanas, cueros y extracto de quebracho.

Por su parte, la República Francesa nos vendería principalmente productos siderúrgicos, mecánicos, eléctricos, químicos, textiles y materiales de transporte. Se otorgó un crédito por m\$ⁿ 600 millones por un plazo de tres años. Por último se estipulaba que Francia consideraría favorablemente cualquier requerimiento de nuestro Gobierno para la obtención de procedimientos, patentes, máquinas, técnicos y obreros especializados, con destino a las industrias establecidas en la Argentina.

60 Memoria Anual del Banco Central 1946

A fines de 1947 Francia había usado más del 70% del crédito por m\$*n* 600 millones concedido.⁶¹

Al 31 de diciembre de 1945, año de terminación de la guerra, la Argentina disponía de un saldo de oro y divisas de m\$*n* 5700 millones, de los cuales más de m\$*n* 4000 millones se acumularon desde 1941. Ese considerable incremento se produjo por la imposibilidad de realizar importaciones en el volumen acostumbrado, especialmente para reponer equipos en uso y establecer otros nuevos que permitieran intensificar la producción.

Composición de las existencias de oro y divisas al contado año

1947

| Conceptos | Valor en | | Relación sobre | |
|---------------------------------|------------------------------|---------------------|----------------|------------|
| | millones de m\$ <i>n</i> (1) | de m\$ <i>n</i> (1) | el total % | |
| | 31/12/1946 | 31/12/1947 (2) | 31/12/1946 | 31/12/1947 |
| | 57 | 396 | | |
| Total General | 82,4 | 6,9 | 100 | 100 |
| | 35 | 103 | | |
| Oro | 96 | 0,1 | 62,2 | 26 |
| Divisas de libre disponibilidad | 24 | 469, | | |
| | 0 | 5 | 4,2 | 11,8 |
| | 19 | 246 | | |
| Divisas de convenio | 46,4 | 7,3 | 33,6 | 62,2 |
| | 17 | 193 | | |
| Reino Unido | 53,6 | 7,7 | 30,3 | 48,8 |
| | 25 | 399, | | |
| Francia | 1,5 | 2 | 4,4 | 10,1 |
| | 10 | 171, | | |
| Bélgica | 0,9 | 6 | 1,7 | 4,3 |
| | - | | | |
| Brasil | 155,1 | 49,2 | -2,7 | -1,2 |
| | - | | | |
| Otras | 4,5 | 8 | -0,1 | 0,2 |

1 Valores a los tipos de contabilidad, excepto para las instituciones autorizadas, que se toman al tipo comprador oficial básico.

2 Cifras provisionales.

Fuente: Memoria Banco Central 1947

El cuadro precedente nos muestra la forma en que la Argentina fue perdiendo reservas principalmente en oro y cómo aumentó la participación de las divisas de convenio de un 33,6% a fines de 1946 a 62,2% al año siguiente. Esto demuestra claramente la dirección a la que se quiso llevar al comercio de la Argentina mirando principalmente a los países de Europa Occidental, que como vimos no proveían los bienes de capital que el país requería o lo hacía a un costo elevado debido a la escasez del período de reconstrucción.

En la década del cincuenta el acelerado deterioro de las relaciones bilaterales y la intensa presión ejercida por los Estados Unidos llevaron a la Argentina a reactivar otras líneas de su política exterior que evitaran su aislamiento y afianzaran su poder negociador.

Así, el 15 de abril de 1951, y luego de intensas discusiones se firmó el protocolo Paz-Edwards con Gran Bretaña, que actualizaba el acuerdo de 1949 congelado cuando, fruto de la devaluación de la libra, la Argentina intentó renegociar el precio de las carnes chocando con la intransigencia británica. Como resultado de esto se habían suspendido, incluso, los embarques hacia el Reino Unido.

En el mes de diciembre de 1950 una delegación del Banco Central viajó a Londres a fin de renegociar los términos del convenio: un nuevo precio para la carne y la aceptación de un saldo acreedor en libras esterlinas no reconocido por Londres. A su vez, los británicos buscaban lograr un mejoramiento a su favor de los términos del convenio, incrementando el volumen de bienes no esenciales a importar por la Argentina y, sobre todo, comprometer a ésta a permitir la transferencia de remesas de utilidades, intereses y dividendos de las inversiones de Gran Bretaña en el país.

Como resultado de la firma de este convenio adicional, la Argentina logró un incremento del precio de la carne que, de todas formas, significó solamente mantener el nivel de precios previo a la devaluación de la libra de 1949. A cambio de 200 mil toneladas de carnes enviadas por Buenos Aires en el término de 12 meses, las compañías petroleras británicas enviarían dos millones de toneladas de petróleo crudo y otras tantas de fuel oil, así como 500 mil toneladas de carbón, por valor de 35 millones de libras esterlinas. Por su parte, Gran Bretaña lograba que la Argentina otorgara un tipo de cambio preferencial para

la remisión de dividendos e intereses de empresas británicas, que eran desde ese momento autorizados.

El acuerdo posibilitó la monopolización a favor de Gran Bretaña de la exportación de carnes en un momento de reducción de stocks por sequía, lo que llevó a destinar al consumo interno carne de menor calidad. Esto podía también afectar las exportaciones de carne enlatada a Estados Unidos, que habían aumentado significativamente en 1950. A su vez, los precios del combustible quedaron librados a las fluctuaciones del mercado que, por el curso de los acontecimientos internacionales (Corea, nacionalización en Irán), tendieron al alza, mientras que la crisis agraria argentina reducía los saldos exportables y Gran Bretaña presionaba para incrementar sus exportaciones de bienes no esenciales. Esto llevó a que recién hacia fines de 1952 la Argentina terminara de cumplir con las exportaciones fijadas en el convenio, lo que condujo a nuevas negociaciones.

El 31 de diciembre de 1952 se firmó el segundo protocolo adicional, que ratificó los términos del anterior fijando un precio superior para la carne aunque inferior a los niveles que ese producto había alcanzado en el mercado internacional en el período inmediato anterior. La Argentina logró reducir la cantidad de bienes no esenciales a importar pero afianzó el papel de Gran Bretaña como proveedor de combustibles. Un informe de diplomáticos norteamericanos de octubre de 1951 reflejaba que éstos se sentían afectados por las repercusiones que el intercambio con el Reino Unido podría tener sobre los intereses globales de Estados Unidos en materia petrolera y de alimentos.

Las negociaciones con Gran Bretaña reflejaron el intento de recrear la política de péndulo que Perón había practicado en el período anterior, así como la voluntad de apaciguar a los sectores involucrados en la conexión anglo-argentina y de estimular la producción agropecuaria. Según Hipólito Paz, estas negociaciones constituyeron, también, un arma para presionar a los Estados Unidos. Sin embargo, algunos críticos de la época vieron esta política como una actitud de debilidad frente a los británicos y sus socios locales, mientras que autores recientes llegan, incluso, a plantear que esos acuerdos representaron las últimas secuelas del pacto Roca-Runciman.

La continuidad de las relaciones argentino-británicas se encuadraba como ya vimos dentro de una tendencia más general a la ampliación de las relaciones económicas con los países de Europa Occidental a través de tratados bilaterales. La región ya constituía, tomada

como conjunto, el principal mercado comprador de la producción argentina. Al mismo tiempo, la recuperación económica europea y las tendencias cada vez más independientes respecto de los Estados Unidos dentro de los países europeos fortalecían las corrientes comerciales y los flujos de capitales hacia la Argentina, compitiendo con el país del norte en el comercio de importación, sobre todo en bienes de capital y transportes.⁶²

A pesar de las importaciones de los países de Europa Occidental la falta de divisas convertibles y materias primas norteamericanas, imprescindibles para poner en funcionamiento el “Segundo Plan Quinquenal” llevaron a la búsqueda de nuevos mercados. Hay que aclarar que a partir de la década del 50 las cuentas de pagos bilaterales con los países de Europa Occidental daban en la mayor parte de los casos un déficit en contra de la Argentina. Además de ser divisas de convenio o transferibles únicamente dentro de los diferentes bloques de pago europeos. Se notará también la necesidad de la Argentina en esta última etapa peronista por conseguir combustibles y materiales para el sector ferroviario en mercados alternativos debido a la crisis energética y de transportes, como después veremos en los convenios firmados principalmente con la URSS.

Debido a estas causas el peronismo no tuvo otra alternativa que fijar su atención en los países del Este Europeo, tomándose en cuenta, el enorme potencial económico que comenzaban a mostrar la mayoría de sus integrantes.

De esta manera, se buscaba descomprimir la tradicional dependencia de la Argentina con respecto a los mercados occidentales. Los acuerdos obtenidos con el este se inscribieron en la clásica política comercial y financiera del peronismo dentro del marco de los convenios bilaterales.

En síntesis, Argentina equidistante en esos años del poder hegemónico, y bloqueada tanto en divisas como en insumos, debía indefectiblemente hallar nuevos mercados para la colocación de sus excedentes agropecuarios y también para la incorporación de las materias primas y equipos industriales para la implementación del mencionado plan.⁶³

Había una necesidad de paliar la baja de adquisiciones y los precios que fijaba el área occidental. En cuanto al crecimiento económico de los países del este, éstos que antes de la Segunda Guerra Mundial representaban el 1% en el comercio mundial, pasaron a tener una

62 Rapoport y Spiguel; ob.cit pags.116-119

63 Siepe.R, Llairo. Monserrat M. y Gale N; ob.cit pags. 9-10

participación del 12% hacia la década del cincuenta. Se consideraba que si la producción industrial de la URSS seguía creciendo a los niveles de la época era muy probable que para 1960 pasaría a ser la economía más poderosa del continente europeo.

Los países de Europa Oriental, sometidos al dominio político y económico soviético, se hallaban encaminados según los analistas europeos hacia un proceso interno de industrialización. Por lo tanto, estimaban que la producción agrícola de esos países no superaría los niveles de anteguerra ni podrían disponer de grandes saldos exportables. Más aún, como los planes aludidos contemplaban un gran incremento de la producción ganadera, esto no podía llevarse a cabo sin un correlativo aumento del consumo local de granos o por el contrario en una disminución de área agrícola cultivable. Este hecho sumado al problema de divisas (dólares) y a la política de restricciones a la importación estadounidense, le conferían a nuestras exportaciones una considerable ventaja. También de esta manera, habría enormes posibilidades de ampliar las exportaciones argentinas de lanas, cueros, aceites vegetales, textiles y calzados.

El comercio en general, con los países del área socialista se inicia bajo el primer gobierno de Perón, aunque en primer lugar, su desarrollo se dio con las denominadas "democracias populares".

Sobre todo el comercio con Checoslovaquia, Hungría, Polonia y Rumania fue cobrando intensidad a partir de 1948-1949. Pero es recién entre 1953 y 1954 con la implementación del segundo plan quinquenal, que el intercambio con el bloque oriental alcanza una significativa expansión.

El 14 de julio de 1948 se firmó el Convenio argentino-húngaro. Por el cual la Argentina acordó a Hungría facilidades para la adquisición de cinco mil toneladas de algodón durante 1948, y de seis mil toneladas en cada uno de los siguientes cuatro años. Argentina exportaba también cueros, lanas, y extracto de quebracho. Los pagos y saldos se efectuaban en dólares con garantía en oro.

El 6 de diciembre se firma un protocolo adicional en donde se establece que el saldo podía ser deudor o acreedor para ambos países, hasta alcanzar la suma de 3 millones de dólares.

Cuando el crédito superase esa cantidad, el excedente sería abonado por el país deudor, con un interés anual del 3%.

En 1949, Argentina adquirió 26 trenes Diesel-Ganz por un valor de 12,9 millones de dólares, cuyo pago se efectuaría en forma escalonada hasta 1955, a medida que Hungría los fuera entregando.

El 5 de marzo de 1950 se firmó un protocolo adicional al convenio Comercial y financiero suscripto el 14 de julio de 1948, por el cual se amplió el crédito recíproco a m\$ 187 millones.

Por su parte, Hungría, concedía facilidades para la venta en un importe equivalente al anterior, consistente en material ferroviario y automotor, maquinarias y equipos industriales, productos metalúrgicos y farmacéuticos. El país deudor cancelaría los pagos mediante la entrega de mercadería que convinieran a los dos países.

En el período 1948-52, hasta el convenio con la URSS, el comercio argentino-húngaro era el segundo en importancia con los países del área socialista, luego del comercio argentino-checoslovaco.

Desde el primer acuerdo de 1948, Hungría proveyó al Ferrocarril General San Martín, entre 1952 y 1955, de 16 trenes completos de 4 unidades cada uno.

En 1955, antes de la caída de Perón, se firmó un convenio de asistencia técnica, por el cual la empresa húngara "Ganz-Movag" proveería el "service" del material ferroviario vendido a la Argentina.

También se importó de Hungría, material para las telecomunicaciones, tales como, centrales de larga distancia y teléfonos públicos.

Cabe consignar, que el principal rubro de las exportaciones argentinas, casi en un 90% consistieron en cueros, siguiéndole el tanino.

En 1947, arribó a Buenos Aires una delegación comercial de Checoslovaquia, quien firmó un convenio con la Argentina a través del IAPI el 2 de julio de ese año.

Durante la vigencia del contrato, que duraba hasta el 31 de diciembre de 1951, Checoslovaquia adquiriría 30 mil toneladas anuales de trigo, maíz, extracto de quebracho, cueros, lanas y aceites comestibles; y en 1948, aceite de lino, tortas oleaginosas, harina de carne, sangre seca y huevos frescos.

Por su parte Checoslovaquia, nos vendía durante 1947-1951, 15 mil toneladas de material de hierro laminado, rieles, caños y aceros. También Argentina adquiriría baldosas para revestimientos, materiales refractarios, porcelanas, textiles, equipos industriales,

camiones, automóviles y otros elementos de transporte, motores eléctricos, turbo-generadores, calderas, dragas, grúas, máquinas y herramientas.

Se establecía que si cualquiera de las partes, conseguía esos artículos en otro países a precios más accesibles los podría adquirir sin ningún tipo de inconvenientes.

Los pagos se realizaban en coronas checoslovacas a través de una cuenta abierta en el “Banco Nacional de Checoslovaquia” a nombre del Banco Central de la República Argentina. Ambos bancos oficiales se otorgaban recíprocamente un crédito por el equivalente a coronas checoslovacas de m\$N 20 millones.

Checoslovaquia constituyó uno de los países más importantes del área socialista que tenía relaciones económicas con la Argentina. Es de resaltar, que a través de un convenio firmado entre la empresa Skoda de Praga y el gobierno argentino el 14 de octubre de 1946, se establecía la provisión de implementos industriales para la construcción de una destilería en San Nicolás , como así también para otra planta depuradora en Río Turbio.

El valor de ese material oscilaba los dos millones de dólares, en dónde Checoslovaquia nos otorgaba un crédito equivalente al 60% de su valor a pagarse en 4 años. Orlando Santos, Ministro de Industria anunciaba en una conferencia en YPF el 11 de agosto de 1955 que:” También ha sido adquirida en Checoslovaquia la planta de depuración, con una capacidad de 4000 toneladas de carbón a tratar”.⁶⁴

Precisamente, el primer acuerdo comercial firmado entre Moscú y una nación latinoamericana se realiza en 1953, en Buenos Aires. La relación económica implementada fue bilateral y consistía básicamente en la venta por parte de la Argentina de productos agropecuarios y en la compra de productos industriales soviéticos.

A partir de la caída de Perón en 1955, el comercio con todos los países del Este comenzó a deteriorarse rápidamente y recién, volverá a recobrar su verdadera importancia y lugar en la década del setenta.

Los acuerdos comerciales logrados, presentaban las siguientes características:

1. El bilateralismo
2. Acuerdos a mediano y a largo plazo
3. La utilización de créditos en bienes de capital que son pagados con materias primas.

64 Siepe.R, Llairo M. Monserrat y Gale N; ob.cit. pags. 35-41

4. Convenios en moneda del país contratante, que compulsivamente, no obligaban al pago en dólares.
5. La inexistencia del “dumping”.
6. La URSS pagaba mejores precios en relación a los otros clientes del área occidental
7. La URSS vendía sus productos a precios más bajos en relación a los demás.

La Argentina firmó durante 1953 diez convenios por un valor aproximado de \$8400 millones en lo que se revela que más del 60% del intercambio se efectuaba de manera bilateral.

El significado de dicho importe y del porcentaje señalado, era todavía más importante si se tomaba en cuenta que los convenios suscriptos habían previsto, numerosos créditos recíprocos que ascendían a \$1300 millones para atender las necesidades inmediatas del intercambio y que entre aquellos convenios se encontraban los firmados con Japón y la URSS, que incluso, convenían la financiación a pago diferido en la adquisición de bienes de capital por valor de 80 millones de dólares.

Los convenios concretados con Japón y la URSS permitieron alcanzar la apertura de nuevos mercados, ya que se agregaron a los tradicionales mercados argentinos.

El 5 de agosto de 1953 se suscribió con la URSS un “Convenio sobre Comercio y Régimen de Pagos” por el término de un año, renovable automáticamente, salvo que una de las partes lo denunciara con 90 días de antelación al vencimiento del mismo año. En la firma de este convenio, por el lado soviético participó, D. Nikolai I Cheklin, jefe del departamento del Ministerio de Comercio Interior y Exterior.

En la parte comercial del convenio se contemplaba el recíproco abastecimiento de productos y artículos que integraban el intercambio de manera corriente. También se convinieron las listas de las mercaderías que serían intercambiadas durante el primer año de vigencia, estimándose que la Argentina podría enviar, entre otros productos: lanas, cueros, extracto de quebracho, aceite, carnes, grasas y quesos.

Por su lado, la URSS, nos suministraría petróleo y derivados, carbón mineral, materias primas, materiales para la explotación ferroviaria y diversos productos industriales. Asimismo la URSS proveería durante el primer año de vigencia del Convenio,

bienes de capital por un monto de m\$N 150 millones, los que serían financiados en la forma en que lo establecieran ambas naciones.

En resumen, en el convenio argentino con la URSS, se incluía también el abastecimiento de materias primas -petróleo y carbón principalmente- productos industriales y bienes de capital que la Argentina adquiriría en otros países de divisas fuertes y la venta de productos, tales como aceite de lino, carnes, lanas, cueros, etc., cuya colocación permanente convenía asegurar, dada la retracción por entonces, de algunos mercados habituales de exportación.

Aproximadamente el 10% del consumo total de petróleo provino, precisamente de la Unión Soviética. El interés de la Argentina por la adquisición de petróleo ruso lo puso de manifiesto, Juan Carlos Dardalla, Subdirector del Departamento de Comercio Internacional, y que fuera el jefe de una delegación técnica argentina que visitó la URSS, en diciembre de 1953, al expresar que: "La Unión Soviética, está en condiciones de entregarnos todas las maquinarias necesarias para la explotación petrolífera y otras, y que tiene la extraordinaria capacidad para absorber los stocks agropecuarios argentinos".

Casi sobre el final del segundo gobierno peronista, la Unión Soviética, le propuso a la Argentina: "Una oferta de financiamiento o venta de materiales y equipos para YPF por un valor total de 200 millones de dólares, en cuotas anuales de 40 millones". Con ese fin se programó una reunión para el 16 de septiembre, no celebrada por razones notorias.

Aunque cabe aclarar que, sobre este punto en particular, Alfredo Gómez Morales, Ministro de Asuntos Económicos, brindaba la posición oficial argentina, ya que, si bien "Es cierto que una vez firmado el contrato con la California Argentina, la Unión Soviética nos ofreció un crédito de 150 millones de dólares a pagar en un plazo de 15 años con productos argentinos. Pero aún superando evidente intención política en este ofrecimiento-que no rehusamos- es obvio que ciertos materiales producidos por ese país son adecuados para nuestras necesidades, tal como lo dictaminó el cuerpo técnico de YPF".

De manera que, si la Argentina necesitaba de la importación de petróleo-en este caso soviético- para cubrir su déficit energético, no opinaba lo mismo de su equipo técnico petrolero, considerado de escasa capacidad operativa y técnica.

El 19 de mayo de 1955, se firmó un "Protocolo Adicional" al convenio comercial y de pagos entre la URSS y la Argentina, por el cual, se convinieron las listas de productos

que se intercambiarían entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 1955, en reemplazo de los que figuraban anexos al citado convenio del 5 de agosto de 1953.

En la lista “A” de productos que la Argentina exportaba a la URSS figuraban: lana, cueros vacunos, aceite de lino, carne ovina y otras carnes, manteca, carne conservada y productos varios.

En la lista “B” de productos que la URSS vendía a la Argentina, se encontraban: fuel-oil, gas-oil, palanquilla, arrabio, chapas de hierro, barras y perfiles de hierro, aceros especiales, madera de pino spruce, productos colorantes, drogas y productos químicos, rieles y sus accesorios, aluminio, ruedas y ejes, carbón, celulosa, amianto, bienes de capital y otros productos.⁶⁵

Según García Heras los tratados con la Unión Soviética y otros países de la Europa Oriental permitieron colocar ciertos excedentes exportables y abastecer a la Argentina de determinados insumos y equipos industriales necesarios para el país, pero no suplieron el comercio con la zona del dólar y de la libra. Además originaron graves problemas adicionales a un país con un sector externo ya agobiado y que necesitaba bienes a precios y calidad competitivos, mayor flexibilidad en sus cobros y pagos internacionales, y que sus exportaciones devengasen dólares, divisas convertibles o por lo menos transferibles a otras monedas de la Europa occidental.⁶⁶ El fortalecimiento de vínculos bilaterales con España habían sido otra opción para resolver los problemas ya citados del sector externo. España sin embargo no cumplió con sus compromisos de abastecer el programa de desarrollo industrial argentino. Paralelamente los convenios suscritos con Italia y Francia habían implicado importaciones de pago diferido por montos muy grandes y a la acumulación de saldos deudores de difícil cancelación en las respectivas cuentas bilaterales.

Unido a ello, los nexos comerciales con la Unión Soviética en particular fueron un factor irritador en las relaciones con los Estados Unidos, porque a las conocidas reservas de su gobierno contra el bilateralismo comercial del peronismo se agregó la desconfianza frente a lo que parecía una incipiente vía adicional de penetración económica e ideológica del comunismo en América Latina.⁶⁷

65 Siepe.R, Llairo M. Monserrat y Gale N; ob.cit. pags.44-52

66 La frase “divisas transferibles” aludía a las monedas europeas que sólo eran convertibles entre sí. Por “divisas convertibles” se entendía a toda moneda que pudiese convertirse libremente a dólares.

67 García Heras, Raúl ob.cit pags. 1281-1282

Según García Heras después de la caída de Perón las nuevas autoridades pronto comprobaron que los acuerdos bilaterales suscritos por el peronismo no habían sido tan ventajosos y que, además de distorsionar el comercio exterior, habían fomentado importaciones más caras y hasta graves irregularidades en el comercio con Alemania Occidental. Además, los tratados con los países del este plantearon dos problemas, por los que el gobierno argentino los mantuvo a regañadientes o modificó su modalidad operativa a fin de acercarla a la del comercio con las zonas del dólar y las divisas transferibles. A mediados de 1957 el gobierno argentino ya no deseaba tratados con la europa oriental por su excesiva rigidez y porque el país había acumulado elevados saldos pasivos en monedas de cuentas inconvertibles que sólo se podían cancelar mediante compras al margen de conveniencias o necesidades reales.⁶⁸

4. Consecuencias de la política de cambios y precios del peronismo

Las exportaciones del período de posguerra (1945-65) eran un 27% inferiores a las de 1925-29 y cerca del 22% inferiores a las realizadas durante la gran depresión de 1930-39. Las importaciones continuaron en el nivel de la década de 1930 equivalente a solo 2/3 del volumen de 1925-29. Lo más notable fue la reducción de las principales exportaciones agrícolas (cereales y lino). La discriminación adversa a la expansión del sector rural fue peor que la que iba implícita en los precios relativos, al sector agropecuario le fue muy difícil obtener, tanto en el país como en el extranjero ciertos insumos (p. Ej. Fertilizantes, tractores, etc.), que podrían haber compensado tal vez la disminución de precios, por el aumento de la productividad.

Lewis pone como ejemplo el caso de la carne, el cual fue uno de los primeros commodities en responder a las políticas de industrialización peronista. Al aumentar el salario real la demanda local de carne tuvo un subsiguiente aumento y empezó a afectar el excedente destinado a la exportación de una manera adversa.

El total de la exportación de carne durante 1940-4 tuvo un promedio de \$1295 millones anuales, teniendo una leve declinación a \$1000 millones en el siguiente

68 García Heras, ob.cit. pag.1307

quinquenio y finalmente en los años 1950-54 las exportaciones fueron la mitad de los años precedentes alcanzando los \$566 millones de pesos.

El incremento en el consumo local no fue la única causa de esta drástica baja en las exportaciones, pero el gran volumen de consumo interno hizo a la industria menos flexible y menos capaz de mantener el volumen o valor de las exportaciones en caso de un desastre natural(sequía e inundaciones) En el mismo momento en que el consumo interno aumentaba la cantidad de cabezas de ganado faenadas declinaba. Esta declinación fue producto en parte por las políticas del estado con respecto al sector agropecuario que hicieron a la inversión menos atractiva y en parte por efectos de problemas climáticos. Este no fue el único bien que tuvo una caída en sus exportaciones, los principales productos de exportación argentinos derivados del sector agropecuario sufrieron una caída considerable en su actividad económica y producción. El sector rural era incapaz de competir por la locación de factores con el sector industrial: el sistema de precios y mercado del gobierno era extremadamente desventajoso para el primer sector. La inversión en capital tuvo una caída importante y la producción laboral declinó. Inevitablemente el área de cultivo se redujo y el stock de cabezas de ganado sufrió el mismo desenlace.⁶⁹

En 1950, en una época en la que el equipamiento en el sector agrícola estaba estimado en unos 300-350 millones de dólares, únicamente se concedieron permisos a la importación por 27 millones de dólares con destino a maquinaria y repuestos.

Este desenvolvimiento económico contrasta con la importancia del comercio antes de 1929, cuando junto con la entrada de capitales, fueron los principales propulsores de la expansión.

Según Masson y Theberge en el período posterior a 1945, con excepción de los años anormales de principios de la posguerra, el desarrollo económico de Argentina se vio limitado por sus tenencias de divisas más que por sus ahorros. La economía argentina fue incapaz de eliminar la influencia del sector externo sobre el desarrollo. La industria sustitutiva de importaciones desplazó a la de exportaciones como sector predominante, pero los ingresos por exportaciones siguieron limitando el desarrollo por el lado de la oferta. Más aún, mientras que las importaciones de bienes de consumo disminuyeron, las de combustibles y lubricantes (hasta 1958), las de materias primas industriales y las de bienes

69 Lewis; ob.cit. pag. 119-124

de capital aumentaron, principalmente durante la fase ascendente del ciclo económico. El desarrollo fue limitado por la capacidad de la Argentina para importar bienes esenciales para sostener la expansión de la inversión en los sectores dinámicos de la industria manufacturera y en la infraestructura. Aunque la industria sustitutiva de importaciones fue el “sector predominante” y dio dinamismo a la economía, las políticas discriminatorias e inciertas del gobierno hicieron del de las exportaciones el “sector rezagado”. Durante la fase ascendente de los ciclos, la expansión interna determinó que las necesidades de importaciones llegaran a niveles superiores a la capacidad de Argentina de financiarlas con exportaciones o con importaciones de capital. El sector agrícola que proveía el 95% de los ingresos por exportaciones del país, no pudo producir suficientes excedentes para exportación como para sostener la rápida expansión de la producción interna. En un momento dado, el desequilibrio externo desembocó en la desaparición de las reservas de divisas y en la pauta habitual de la devaluación de la moneda, restricción de las importaciones y contracción interna.⁷⁰

Este es el comentario del presidente de la Cámara Argentina de Comercio acerca de la situación comercial a la que arribó la Argentina” las exportaciones hasta 1960 alcanzaron aproximadamente un valor de US\$ 1000 millones (dólares de 1968). Se evidencia cierta mejora en el intercambio a partir de 1962 este número llega aproximadamente a los US\$ 1500 millones, pero la comparación de este período con la posición del comercio exterior argentino entre la finalización de la primer guerra y la época de la depresión resulta netamente desfavorable. Por cierto, este valor representa algo más que el retorno a la situación de 1928-29, cuando el comercio exterior argentino rondaba los US\$ 1500 millones (dólares de 1968), y no puede compararse con el año pico, 1928, cuando el comercio alcanzó los US\$ 1700 millones (dólares de 1968)”⁷¹

Se habrá notado la baja participación de la formación neta de capital. El problema no consistió en un exceso de industria sino en las escasas exportaciones de toda índole: artículos rurales, minerales, manufacturas e incluso servicios.

70 Masson, Francis y Theberge, James; Necesidades de capital externo y desarrollo económico: El caso de Argentina; El trimestre económico pags.642-643

71 Citado por Lewis, ob.cit. pag. 114 en Jorge S Oria, Disertación del presidente de la Cámara Argentina de Comercio, Dr Jorge S. Oria en el Centro de Altos Estudios del Ejército argentino, Bs.As, 1968 pags. 10-11

El no volcar suficientes recursos a las industrias de exportación y a las industrias verdaderamente competitivas de las importaciones y haberlos destinado en exceso a los bienes internos fue lo que dio origen al grave problema de las últimas décadas: la persistente escasez de divisas que provocó las bajas tasas de formación de capital real y de incremento de la productividad.⁷²

Se llegó de esta forma a una situación singular: por un lado, se realizaron costosas operaciones de importación con pago diferido y por otro, el país debió anticipar el pago de otras importaciones en perjuicio de sus menguadas reservas monetarias. En efecto, una parte considerable de los recursos de oro y divisas acumulados durante la guerra y de los que afluyeron tan abundantemente después de ella, con el gran mejoramiento de la relación de precios del intercambio exterior, se dedicó a repatriar inversiones extranjeras de capital ya existente en el país, en vez de emplearlos en su acrecentamiento.

Las importaciones de pago diferido, aparte de haber contribuido pesadamente a la acumulación inconveniente de obligaciones exteriores, representaron un apreciable recargo en los precios que tuvo que pagar el país por los suministros que obtuvo en el exterior. A ello también contribuyeron los convenios bilaterales.

Estos convenios, al fraccionar el comercio exterior en compartimentos estancos, han llevado en muchos casos a los precios a perder relación estrecha con los vigentes en el mercado internacional y esto fue particularmente significativo en el precio de las importaciones. Se calcula que estos dos factores de recargo en los precios de estas importaciones, han traído consigo un encarecimiento de por lo menos un 20%. De manera que la relación de precios del intercambio exterior argentino que empeoró por factores internacionales ajenos a la determinación del país, experimentó nuevos perjuicios a consecuencia de una serie de prácticas que dificultaron seriamente la capacidad de negociación exterior de la Argentina.

Según Lewis los acuerdos bilaterales no tuvieron éxito en mantener la balanza comercial en un nivel adecuado. Argentina no siempre obtuvo sus importaciones en los mercados más baratos, ni tampoco consiguió obtener las materias e insumos que requirió. Los socios comerciales tradicionales empezaron a perder interés en nuestro país y no se los pudo recuperar fácilmente en años posteriores cuando se volvió al sistema multilateral de

⁷² Díaz Alejandro, Carlos; *ob cit.* pags. 83-86.

comercio. Adicionalmente como vimos el país acumuló grandes reservas en divisas bloqueadas que no eran aceptadas universalmente como el caso de la peseta española.

Beveraggi Allende aseguraba que como consecuencia de los acuerdos de compensación o de trueque restaba poca o ninguna posibilidad de obtener saldos favorables en las cuentas bilaterales con algunos países a fin de cubrir los déficits en las transacciones con otros.

Esa fue la razón por la cual tuvieron que restringirse seriamente durante ciertas épocas las importaciones de los Estados Unidos.

Sin un sistema de pagos multilateral se tendía a acentuar la inestabilidad del mecanismo equilibrador y, por consiguiente, la inestabilidad de los tipos de cambio del peso en relación con las diversas monedas extranjeras. Se terminó confirmando este hecho en 1947 cuando la libra esterlina y otras monedas principales volvieron a la inconvertibilidad.⁷³

Según Rapoport y Spiguel junto con la inconvertibilidad de la libra y el lanzamiento del Plan Marshall, comenzó a derrumbarse el intento de mantener el esquema triangular argentino-norteamericano-británico en las relaciones comerciales del país. El plan Marshall pese a las promesas de diplomáticos norteamericanos, desplazó a los productos argentinos, que el gobierno peronista esperó en vano que fueran financiados con dólares frescos provistos por la ECA (Economic Cooperation Agency) en el marco del Programa de Reconstrucción Europea (ERP). La Argentina reclamó por la convertibilidad de la libra y la financiación ECA de sus exportaciones, pero sus gestiones se vieron condenadas al fracaso.⁷⁴

Hasta el 20 de agosto de 1947- fecha en que las autoridades británicas suspendieron la convertibilidad de su moneda- las libras que se habían transformado a dólares alcanzaban a un equivalente de m\$ 562 millones; las acumuladas posteriormente ascendían a fines de 1947 a un equivalente de m\$ 452 millones.

Esta cifra, sumada a la de nuestras tenencias de libras de cuenta especial (m\$ 1587 millones) hacían un total de m\$ 2039 millones utilizables exclusivamente para hacer pagos en el área de la libra esterlina.

73 Beveraggi Allende; ob.cit pags. 217-218

74 Rapoport y Spiguel; ob.cit pag. 39

Esto son los comentarios de las memorias del Banco Central acerca del problema de las divisas inconvertibles” la casi totalidad de los pagos al exterior pudo ser atendida en 1946 con los ingresos provenientes de las exportaciones. En 1947, en cambio, nuestras compras motivaron una fuerte contracción de las reservas monetarias que en su conjunto, bajaron de m\$ⁿ 5780 millones al 31 de diciembre de 1946, a m\$ⁿ 3970 millones a igual fecha de 1947. Hay que agregar que en 1946 se habían empleado m\$ⁿ 374 millones para la nacionalización de servicios públicos y m\$ⁿ 776 millones para la repatriación de la deuda externa, con lo que había sido prácticamente eliminada.

La disminución es consecuencia de las condiciones en se desarrolla nuestro comercio internacional de posguerra, pues se origina exclusivamente en el déficit registrado en el sector de divisas libres que muestras el balance de pagos, en contraposición al aumento de las existencias en divisas de convenio.”⁷⁵

Cabe agregar que la suspensión de la convertibilidad de la libra esterlina, en cuya área se coloca más de la tercera parte de nuestra exportaciones, nos privó desde mediados de año de obtener los dólares necesarios para comprar en los otros países los artículos esenciales que el área esterlina no puede vendernos”

A raíz de ello se puso de manifiesto la conveniencia de considerar, sin pérdida de tiempo, otras bases para encauzar las futuras relaciones comerciales y financieras argentino-británicas. Así también lo interpretó el Gobierno inglés. Las gestiones realizadas se concretaron en un nuevo convenio que sustituyó al anterior, y que entró en vigor el 19 de febrero de 1948.

Gran Bretaña se comprometía a suministrar, combustibles, acero, hojalata, máquinas agrícolas, productos químicos y otras mercaderías. El Reino Unido pagaría por adelantado parte de las mercaderías que adquiriera, mediante la entrega de 100 millones de libras. Abonaría además 10 millones, como compensación del mayor costo de los productos nacionales que compre. Con esos importes se hizo frente al pago del valor de los ferrocarriles de capital británico adquiridos por el gobierno argentino.

Durante el año 1947 las operaciones comerciales y financieras con la “zona monetaria belga”⁷⁶ arrojaron un saldo a favor de nuestro país de m\$ⁿ 138,5 millones, que agregado al excedente registrado en el año anterior hace un total de m\$ⁿ 237,3 millones.

75 Memoria Anual Banco Central 1947 pag.11

76 Esta zona incluía Bélgica, Luxemburgo, Congo Belga y Ruanda Urundi

El Banco Nacional de Bélgica, en cumplimiento de los términos del Acuerdo sobre forma de pago de los excedentes del crédito de m\$N 110 millones convenidos, nos entregó dólares y oro por un equivalente de m\$N 56,3. Debía aún realizar otros pagos por la suma de m\$N 71 millones.⁷⁷

Se podría decir que las políticas de cambios y precios determinaron que la incapacidad de la Argentina para exportar implicaba su imposibilidad de importar.

Esta relación entre el desempeño exportador del país y su habilidad para importar fue notoriamente perjudicada por el proceso de industrialización sustitutiva de importaciones debido al consecuente aumento del consumo interno de bienes exportables por la sobrevaluación del peso. La industria argentina no era competitiva internacionalmente y esto se refleja notoriamente en los productos que se exportó mediante los acuerdos de compensación. Se siguieron comercializando productos agropecuarios a los que se discriminaba con un tipo de cambio demasiado bajo siendo productos homogéneos de calidad a precios internacionales. En muchos de los casos se los intercambiaba por bienes de capital a costos elevados y de baja calidad.

El fracaso de conseguir que una parte de las divisas que ingresaban por las exportaciones aumenten el volumen de importación, determina el efecto adverso a la voluntad de otras naciones para importar productos argentinos. Aparte de protecciones tarifarias, lo más notorio de su incapacidad para expandir su comercio fue la escasez de divisas.

Problemas en la balanza de pagos debido a la declinación en las ganancias por exportaciones relativas a los requerimientos de importación del país fueron una constante en la historia argentina reciente.⁷⁸

Esta es la opinión de Prebisch acerca de la situación del país en 1955 “la Argentina atraviesa por la crisis más aguda de su desarrollo económico; más que aquella que el presidente Avellaneda hubo de conjurar” ahorrando sobre el hambre y la sed” y más que la del 90 y que la de hace un cuarto de siglo, en plena depresión mundial. El país se encontraba en aquellos tiempos con sus fuerzas productivas intactas. No es este el caso de hoy; están seriamente comprometidos los factores dinámicos de su economía y será

77 Memoria Anual del Banco Central 1947 pag. 36.

78 Lewis, Colin: ob.cit pag.118.

necesario un esfuerzo intenso y persistente para restablecer su vigoroso ritmo de desarrollo”.⁷⁹

En su informe acerca de la situación económica argentina argumentaba que la política de cambios y precios había privado al campo argentino de los incentivos y recursos indispensables para su tecnificación, tanto en materia de maquinarias y equipos que aumenten la productividad por hombre, como por procedimientos que acrecienten el rendimiento por hectárea. Ello había acentuado el atraso técnico de la producción agropecuaria, que ya en ese entonces llamaba la atención a los expertos extranjeros que venían a la Argentina.

En la orientación de la política económica del país, desde la terminación de la guerra, no se había tenido en cuenta este hecho de primordial significado: que había ya pasado la etapa de desenvolvimiento en que la producción podía expandirse rápidamente por la fácil ocupación de nuevas tierras. Al terminar esta etapa, se hacía necesario iniciar un esfuerzo sistemático para afrontar una etapa más compleja que la anterior, a fin de aumentar intensa y persistentemente la productividad. Ello requería la conjunción de tres factores: la acción técnica del Estado, el incentivo a los productores, y los recursos que éstos necesitaban para acrecentar fuertemente las inversiones exigidas por la tecnificación.

Según Lewis en un momento en el que la mecanización de la tierra se había incrementado debido a la baja productividad del trabajo, Argentina experimentó una crónica escasez de tractores. Lo mismo ocurrió en materia de transportes, los ferrocarriles estaban descapitalizados con 25 años de atraso en la renovación del material de tracción y más aún en el material de vías.

A mediados de 1950 un 30% del parque de locomotoras, aproximadamente 4000 motores estaban fuera de servicio. Unas 3000 locomotoras poseían ya más de 25 años de uso, de las cuales 1500 poseían más de 48. Únicamente 1000 motores podían ser descritos como “modernos”, esto significaba decir, con menos de 25 años de servicio.⁸⁰ Para dar una idea de esta descapitalización, basta hacer alusión a que los técnicos en la materia señalaban la necesidad apremiante de un plan de renovación a desarrollar en 15 años, de un

79 Prebisch, Raúl: ob.cit pag. 1-

80 The Review of the River Plate : 31 March 1956, pags. 13-16

costo total de 22 mil millones de pesos⁸¹, de los cuales 1400 millones de dólares correspondían a la importación de material.

Se agrega la deficiencia y vejez de los camiones, donde ya existían dificultades de transporte de mercadería hacia los puertos y centros de consumo. Hay que tener en cuenta que ya en esta época el transporte automotor había desplazado a los ferrocarriles en cuanto al cargamento de mercaderías debido a los altos costos de mantenimiento de estos últimos.⁸²

El país no contaba con los factores indispensables para impulsar este cambio estructural de sectores económicos como fue el caso de la carencia de energía y maquinaria. Tampoco hubo un aporte de capital local para mantener un crecimiento sostenido en la sustitución de importaciones o de una anhelada autarquía económica.

Al haber perjudicado al sector exportador tradicional, en un momento en el que su producción era indispensable para el buen funcionamiento de la economía integral el país perdió una gran oportunidad en mantener el crecimiento que había conseguido en el primer tercio del siglo XX.

En definitiva como ya se advirtió anteriormente se emplearon los recursos exteriores en adquirir capital que ya estaba en el país, mientras la agricultura, los transportes y la energía carecían de las maquinarias y equipos indispensables para su normal desenvolvimiento. Lo más paradójico fue que se trató de impulsar la inversión en maquinarias y equipos mediante acuerdos de compensación y pagos en los que la Argentina comerciaba con productos a los que discriminaba por su política de cambios. Evidentemente la desincentivación de la inversión en el sector agropecuario no permitieron que la Argentina consiguiera las maquinarias necesarias para industrializar el país mediante estos acuerdos de comercio.

81 Se calcula el tipo de cambio a \$7.50 por dólar.

82 Prebisch, Raúl: ob.cit. pags.7-11

III. Argentina y la vuelta al multilateralismo comercial

1.El club de París y los organismos financieros internacionales

Derrocado el gobierno de Perón, en 1955 comenzó una nueva etapa en las relaciones económicas internacionales de la Argentina. Al año siguiente el país ingresó al Banco Mundial (BM) y al Fondo Monetario Internacional (FMI), organismos creados para coadyuvar a la conformación de un nuevo orden económico internacional en la segunda posguerra. Varios hechos modificaron sustancialmente las formas de reordenar deudas con servicios suspendidos. La principal innovación financiera fue la negociación multilateral de ciertas deudas en los denominados Club de París y en las rondas de la Organización para la Cooperación Económica Europea (hoy “ Organización Europea para la Cooperación y el Desarrollo”, OECD).

El primer Club de París se realizó a iniciativa de la Argentina con dos propósitos principales: reordenar el vencimiento de deudas originalmente contraídas con proveedores privados pero que ahora habían sido subrogadas por agencias oficiales de seguros de exportación y evitar así las moras legales y, además, facilitar la reincorporación de la Argentina al sistema multilateral de comercio y pagos internacionales.⁸³

La memoria anual del Banco central hacía alusión al nueva sistema de comercio y pagos instaurado por las principales naciones de Europa Occidental en 1955” la situación internacional actual ha superado el bilateralismo del que tan intenso uso se hizo en los años de posguerra. A poco de haber finalizado la última conflagración mundial algunos países de Europa Occidental iniciaron ensayos a fin de propender a la libre convertibilidad de sus monedas, habiéndose llegado a un sistema de comercialización multilateral, en el área de los países participantes, dónde se aceptan arbitrajes de sus respectivos signos monetarios. A consecuencia de la mayor elasticidad en los cobros y los pagos, liberados en parte de la rigidez bilateral, se ha observado en todos ellos un rápido desarrollo económico.

Inglaterra y Alemania pueden señalarse como las naciones que han insistido persistentemente en alcanzar la libre convertibilidad de sus respectivas monedas, logrando

83 Zalduendo: ob.cit pags.236-238

en la actualidad extensas áreas de aceptación, limitadas únicamente por la zona del dólar de libre disponibilidad.

Los acontecimientos acaecidos en el mes de septiembre trajeron como consecuencia un vuelco fundamental en la orientación de la política argentina en materia de intercambio, acorde con la tónica internacional. Las medidas cambiarias adoptadas procuran fomentar el acrecentamiento de los saldos de exportación de los productos tradicionales por su más fácil ubicación en el mercado externo lo cual constituirá la base indispensable para afrontar los actuales compromisos del país. Ese hecho también hará posible encarar una nueva modalidad en los convenios internacionales, a fin de que la mayor liberalidad en los pagos y cobros permita a su vez agilizar los movimientos de exportación, con cuyo incremento se llegará a mantener el habitual prestigio argentino como mercado abastecedor y como puntual cumplidor de sus obligaciones.

En tal sentido, durante los últimos meses del año bajo informe se ha iniciado el estudio de un nuevo régimen para el comercio exterior, tendiente a que los cobros y pagos correspondientes a nuestro intercambio se realicen en monedas cuya transferibilidad sea aceptada en áreas amplias, eliminándose los convenios de pagos en monedas inconvertibles.”⁸⁴

A fines de 1955 el país necesitaba un comercio exterior sin la notoria rigidez del anterior, recuperar su capacidad exportadora, su crédito internacional y sus reservas monetarias, cancelar importaciones de pago diferido y los saldos deudores en las cuentas de convenio mediante un acuerdo de consolidación de deudas estatales y privadas, y ponerse en tono con las nuevas tendencias del comercio internacional.

A mediados de 1956 la Argentina ingresa a los organismos financieros internacionales y envía una misión financiera a los Estados Unidos.⁸⁵

Los objetivos del Fondo Monetario eran los siguientes: promover una cooperación monetaria internacional; facilitar la expansión y el crecimiento equilibrado del comercio internacional, contribuyendo así a que se alcancen y mantengan altos niveles de ocupación e ingresos reales; ayudar al establecimiento de un sistema de pagos multilaterales en las transacciones corrientes entre los miembros, y facilitar recursos para corregir desequilibrios transitorios de las balanzas de pagos de los países que lo integran.

84 Memoria Anual del Banco Central 1955 pags.43-44.

85 García Heras: ob.cit. pags.1280-1284.

El Banco tenía como principal fomentar las inversiones internacionales que contribuyan al desarrollo de los recursos productivos de sus miembros, ayudando así a aumentar la productividad, elevar el standard de vida y mejorar las condiciones de trabajo en sus territorios⁸⁶

Estas son las repercusiones que exponía The Review of the River Plate en una nota del 11 julio de 1956, acerca de la entrada de la Argentina al FMI y al Banco Mundial” fue anunciado la semana pasada en Nueva York que la aplicación de la Argentina para formar parte del FMI fue aprobada por el consejo ejecutivo y ahora será revisada por el consejo de gobernadores. La cuota de membresía, siendo lo propuesto por el consejo ejecutivo será de 150 millones de dólares, que pondrá a este país en igualdad de condiciones con respecto a Brasil como los dos países miembros más importantes de América Latina.

La cuota de membresía, de acuerdo con las reglas del FMI, debe ser pagada en un 25% en oro y el resto podrá ser abonado en pesos.

Formar parte del Fondo proporcionará a la Argentina una mejora con respecto a las dificultades de su balanza de pagos a las que este país deberá atender en los próximos dos a tres años. El pago en oro de 37,5 millones de dólares constituirá, evidentemente, un drenaje en las reservas que ya son exiguas, pero este aspecto tiene que ser considerado en relación a sus beneficios que en definitiva podrán tomarse como una inversión en el mejor sentido de la palabra.”⁸⁷Con respecto a la entrada al Banco Mundial estos eran los detalles” la aplicación de la Argentina para ingresar al Banco Mundial fue aprobada por las autoridades ejecutivas, las cuales establecieron una cuota de membresía de US\$ 150 millones (la misma establecida por el FMI). El 20% de la cuota (US\$ 30 millones) se paga al ingresar, pero únicamente el 2% es pagable en oro o dólares lo restante puede abonarse en pesos a un tipo de cambio establecido por las autoridades del Banco.

Mediante una cuota de US\$ 150 millones, Argentina pasaría a ser el país miembro líder en América Latina, seguido por Brasil con una cuota de US\$ 105 millones.⁸⁸

Tres meses después de la caída del gobierno de Perón, la deuda externa argentina llegaba a un total de US\$ 757 millones de los cuales US\$ 233 millones comprendían saldos

86 Memoria Anual del Banco Central 1956 pag.41.

87 The Review of the River Plate: IMF Membership and current reserves July 11, 1956 pag.19.

88 The Review of the River Plate: International Financial Relations , July 20, 1956 pag.17.

adeudados por convenios bilaterales y US\$ 409 millones sujetos a importaciones realizadas con pagos diferidos.

El monto en sí no parecía excesivo pero, sin embargo, el perfil de los vencimientos para 1956 y 1957 sí lo era: vencían en esos años deudas por US\$ 260 y 173 millones, respectivamente, en tanto que las reservas de divisas apenas alcanzaban los US\$ 90 millones.⁸⁹

Ante esta situación en marzo de 1956 el Ministerio de Relaciones Exteriores propone a los países acreedores de la Europa Occidental acordar la consolidación de las deudas comerciales a plazos más largos, el otorgamiento de créditos que financiaran importaciones de bienes de capital necesarios para la recuperación económica del país y la sustitución de los convenios bilaterales por un sistema multilateral de comercio y de pagos de alcance regional.

Este sistema se basaría en los siguientes principios: i) se aboliría toda restricción o discriminación a las importaciones; ii)habría plena libertad para reexportar productos argentinos; iii) la divisa en que se hiciesen pagos y cobranzas sería transferible a todas las monedas europeas a un tipo de cambio a la par; iv)quedaba pendiente la plena convertibilidad de estas divisas al dólar; v) la Argentina cotizaría las divisas transferibles sobre la base de los tipos cambiarios vigentes en los mercados internacionales, y vi) habría un “régimen transitorio” hasta tanto se suscribiese el acuerdo final.⁹⁰

Esto es lo que publicaba The Economist acerca de la misión enviada a París en abril de 1956:“La operación que determinará que la Argentina se desprenda de los lazos impuestos por sus pagos bilaterales está en este momento en pleno proceso.

Las discusiones están siendo llevadas a cabo en París. La Argentina representada por el Dr. Verrier, sub-secretario de finanzas, y por otro lado los siete principales miembros de la Unión Europea de Pagos.

El sistema de comercio y pagos con estos países fue impuesto según un mecanismo de estrictas líneas bilaterales, bajo el hecho de que la Argentina poseía las facilidades de administrar cuentas en libras y marcos alemanes transferibles. A pesar de ello, estos acuerdos de transferencia eran de poca utilidad para la Argentina ya que sus balances con prácticamente todos sus socios comerciales europeos daban un saldo deficitario para este

89 Zalduendo: ob.cit pag 195.

90 García Heras: ob.cit. pags.1289-1290.

país. No hay posibilidad de transferencia o de compensación multilateral, si es que una de las partes posee únicamente débitos.

El principal problema a ser resuelto en las conversaciones de París será como efectuar el clearing de las deudas bilaterales adquiridas por la Argentina con los países de Europa Occidental. El monto involucrado está estimado a un equivalente de cerca de 300 millones de libras esterlinas y representa prácticamente el máximo de los varios créditos implicados en cada acuerdo bilateral.

El acreedor más importante es Alemania, que principalmente bajo el auspicio del gobierno permitió créditos a las exportaciones hacia la Argentina.

Si el acuerdo llega a buen puerto las deudas bilaterales comerciales argentinas serán pasadas a un sistema completamente multilateral de pagos con Europa Occidental. Esto no requerirá ninguna maquinaria especial. El mecanismo requerido ya está puesto en funcionamiento por el hecho de que Argentina y los otros países miembros implicados en la operación son miembros del sistema de cuentas transferibles de la zona de la libra esterlina.”⁹¹

Tras acordar los principios básicos del régimen multilateral permanente y las cláusulas de la consolidación de las deudas, el Acta de París también incluyó acuerdos transitorios que disponían lo siguiente: i) era deseable que el sistema multilateral entrase en vigencia a comienzos de junio de 1956; ii) para ello, y para determinar el monto de las deudas comerciales y financieras por consolidar previamente se debían cerrar las cuentas bilaterales en cada país; iii) se denominaría “período transitorio” el lapso que transcurriera entre la fecha de adopción provisoria del nuevo régimen financiero y comercial y la firma de los acuerdos definitivos de consolidación de las deudas argentinas; iv) este período sería lo más corto posible, estimándose que no debería durar más de tres meses, y v) la Argentina cancelarías las deudas con empresas privadas que venciesen durante el “ período transitorio”, pero sus montos se imputarían a la primera anualidad pagadera a cada país acreedor al celebrarse el acuerdo bilateral respectivo.⁹²

Estos eran los detalles del acuerdo transitorio según The Economist “las discusiones que tuvieron lugar para insertar a la Argentina en el sistema multilateral de comercio y pagos con Europa occidental fueron exitosas. El sistema abarcará a nueve países europeos;

91 The Economist: Argentina and EPU ;April 14, 1956.

92 García Heras: ob.cit. pags.1289-1290.

Austria, Bélgica, Francia, Italia, Países Bajos, Noruega, Suecia, Suiza y el Reino Unido. Se espera que entrará en operación este mes. El comercio y los pagos serán dispuestos en monedas transferibles y principalmente, se espera, que se efectúen en el área esterlina de cuentas. Alemania Occidental es un notable ausente del acuerdo, pero pasará a formar parte en la medida en que ciertas dificultades debidas a las deudas comerciales sean aclaradas. Estas deudas provisionalmente están estimadas en US\$ 100 millones, mientras que las deudas totales de la Argentina a Europa occidental son equivalentes a US\$ 450 millones. Este monto excluye la deuda en bonos de la cual Gran Bretaña es una gran acreedora. Las 25 millones de libras (US\$ 52 millones) adeudadas a Gran Bretaña consisten principalmente en deudas intergubernamentales. Se pagarán a diez años con un interés del 3,5%.

La introducción al nuevo sistema no alterará los tratados existentes entre Gran Bretaña y Argentina, ni tampoco implicará una baja en la política de importación. Los anuncios de esta semana, sumados al tipo de cambio más realista impuesto por las autoridades argentinas tenderán a proporcionar una mejora en sus dificultades con respecto a la balanza de pagos y de este modo una subsiguiente liberación a la complicada estructura de control de importaciones actual.”⁹³

Como reflejo de la compleja alianza que derrocara al peronismo, hasta ese momento habían coexistido en el gabinete económico dos tendencias que sólo coincidían en que la Argentina necesitaba el régimen multilateral de comercio y de pagos y que se incorporase a los organismos internacionales. Una de ellas, netamente liberal y representada por los ministros Julio Alizón García (Finanzas) y Álvaro Alsogaray (Industria), no se identificaba del todo con las ideas de Prebisch, porque propugnaba la liberalización total de la economía y una política más abierta hacia la radicación de inversiones extranjeras. Por lo contrario, los ministros Rodolfo Mercier (Agricultura), Eugenio Blanco (Hacienda), Juan Llamazares (Comercio) y Horacio Migone (trabajo) desconfiaban un poco de tales inversiones y eran partidarios de una cierta intervención estatal en la economía. Esta heterogeneidad había dado lugar a continuos desacuerdos en cuestiones decisivas de la política económica, hasta que, al no tener pleno respaldo del presidente Aramburu, en Junio de 1956 Alsogaray y Alizón García- y por ende también Verrier-renunciaron a sus cargos.⁹⁴

93 The Economist: Argentina goes Multilateral,; June 2,1956 pag. 922.

94 García Heras: ob.cit. pags.1290-1291.

Como se puede advertir en este cuadro las cuentas de convenio con los principales socios comerciales de la Argentina a fines del año 1955 daban un déficit en contra de nuestro país. Estos son los movimientos de divisas con los países con los que se acordó el sistema.

Movimiento de Divisas de los Países que integran el Área

Multilateral

(1)

| Países | Saldo al 31/12/1955 | Cobros por: | | | Pagos por: | | | Saldo al 31/12/1956 |
|---|------------------------|--------------------|--------------------|--------------|--------------------|--------------------|--------------|------------------------|
| | | Exporta- ciones | otros conceptos | Arbitrajes | Importacio- nes | Otros conceptos | Arbitrajes | |
| (En millones de m\$N al tipo de m\$N 18 por dólar) | | | | | | | | |
| Total | -3012,6 | 7647,4 | 25,1 | 440,1 | 5614,8 | 186,2 | 455,9 | -1156,9 |
| Reino Unido | -733,7 | 4108,3 | 8,9 | 0,1 | 3031,5 | 53,8 | 231,9 | 66,4 |
| Francia | -581,4 | 1156,8 | 1,5 | - | 435 | 31,2 | 106 | 4,7 |
| Suiza | 115,5 | 103,7 | 2 | 165,5 | 124 | 8,3 | 8,8 | 245,6 |
| Suecia | -28,8 | 14,5 | 0,3 | 147 | 141,7 | 7,7 | - | -16,4 |
| Noruega | 17,6 | 26,9 | - | 0,6 | 34,8 | 1,3 | - | 9 |
| Italia | -1682,3 | 1084,2 | 2,3 | - | 703,6 | 68,8 | 5,6 | -1373,8 |
| Austria | -1,1 | 146,8 | 0,4 | - | 160,2 | 1,3 | - | -15,4 |
| Holanda | -155,2 | 649,1 | 7,7 | 36,4 | 694,7 | 6,9 | 12,6 | -176,2 |
| Bélgica | -88,9 | 340,2 | 1,5 | 87,8 | 211,2 | 3,3 | 84,4 | 41,7 |
| Dinamarca | 125,7 | 16,9 | 0,5 | 2,7 | 78,1 | 3,6 | 6,6 | 57,5 |

(1) Incluye las divisas de convenio y multilaterales. Cifras provisionales

Fuente: Memoria Anual Banco Central 1956

En junio de 1956 una delegación argentina se reunió en Londres con expertos de los bancos centrales de los países signatarios del acta para acordar las normas técnicas del nuevo régimen, cerrar las cuentas bilaterales y computar las citadas deudas, estas son las repercusiones expuestas” tuvieron cita en el Banco de Inglaterra los detalles técnicos del acuerdo de París en el cual la Argentina adopta un sistema de mayor liberalización en sus pagos internacionales, con el fin de consolidar y pagar sus deudas comerciales. En particular se está teniendo en cuenta la posibilidad de la entrada al acuerdo de Alemania y Dinamarca.. El inconveniente es que los principales arquitectos del nuevo esquema, el Dr. García, ministro de finanzas y su subsecretario, el Dr. Verrier dejaron vacantes sus puestos en el gabinete argentino. Los últimos reportes de Buenos Aires sugieren que en lo que concierne a la política cambiaria el movimiento hacia la liberalización continua su rumbo.

Las principales diferencias entre el Dr. García y la mayoría del gabinete eran concernientes a temas de política interna, y en particular acerca de si la Argentina debía retener parte de la anterior estructura de controles económicos. El Dr. García un convencido liberal fue vencido en este asunto.”

Con respecto a los capitales británicos expropiados este artículo evidenciaba la preocupación del gobierno británico en el asunto “el acuerdo proveerá la ocasión nuevamente para realizar un reclamo sobre las empresas de capital británico expropiadas, Compañía Primitiva de Gas de Buenos Aires y la Compañía Anglo Argentina de Tranvías. Esto suma dos problemas: el pago de los servicios financieros y la compensación a los tenedores de bonos. Estos temas fueron expuestos en la corte por años. Cuando el Dr. Verrier estuvo en Londres recientemente hizo referencias optimistas acerca de un acuerdo, con su partida del gobierno argentino el proceso se ve más oscuro que nunca. Pero estos reclamos deben ser resueltos de una manera razonable antes de que las relaciones comerciales y de pagos entre la Argentina y este país puedan ser restauradas según sus cauces normales”⁹⁵

Allí se convino también en que el “período transitorio” comenzara el 2 de julio.

Para poner en marcha el sistema multilateral definitivo se debían suscribir los acuerdos bilaterales por país en el plazo estipulado.

Tras la crisis ministerial, el gobierno argentino encargó la negociación de los acuerdos bilaterales a Méndez Delfino conocido empresario liberal muy antiperonista, quién implantaría definitivamente el nuevo régimen financiero y comercial convenido con el Club de París. El ajuste de detalles técnicos de cada acuerdo bilateral, y sobre todo resolver los conflictos más graves que trabaran la puesta en marcha del sistema multilateral, demoró la reunión final con el club de París hasta fines de noviembre de 1957.

Finalmente se pudo incorporar al principal acreedor europeo, Alemania Occidental al destrabarse los conflictos por las empresas expropiadas por el gobierno peronista al haberse considerado propiedad de una nación “enemiga”.

Por acuerdos suscriptos en Bonn el 18 de junio de 1957 se convinieron bases para la solución de los problemas pendientes con la nación citada, con lo que quedaron eliminadas las causas que demoraban su ingreso al sistema y se posibilitó la consolidación.

95 The Economist: Changes in Argentina, June 16, 1956.

Paralelamente se realizaron también, por las vías pertinentes, conversaciones con otras naciones a fin de allanar los obstáculos que se presentaban para la concreción de los acuerdos definitivos. Las negociaciones finales con los países participantes del Acta de París llevadas a cabo en Buenos Aires culminaron con la formalización del régimen multilateral y la consolidación de las deudas existentes con varios de dichos países mediante la firma, con fecha de 25 de noviembre, de los respectivos Convenios con Austria, Bélgica, Dinamarca, Francia, Italia, Noruega, Países Bajos, República Federal de Alemania, Reino Unido, Suecia y Suiza.

Los principios básicos que configuran los acuerdos firmados pueden resumirse como sigue.

Se establece como base fundamental del sistema la transferibilidad y arbitraje de las diferentes monedas de los países adheridos, que podrán ser empleadas indistintamente para los pagos o cobros emergentes de las operaciones comerciales entre la Argentina y dichos países.

Por parte de Argentina se asume el compromiso de no discriminación entre las naciones participantes. En el caso de las exportaciones se otorgará un tratamiento igual, en todo respecto, al que se conceda a las operaciones pagaderas en otras divisas transferibles o libremente convertibles. En cuanto a las importaciones se otorgará, en materia de tipos de cambio, un trato igual a las pagaderas en otras monedas transferibles o libremente convertibles, y en punto de asignación de divisas y concesión de permisos un tratamiento no menos favorable que el que se acuerde a las operaciones que se abonen en otras monedas transferibles. Todos esos acuerdos bilaterales tienen una duración inicial de un año, siendo renovables por tácita reconducción salvo denuncia tres meses antes de sus respectivos vencimientos.

Complementariamente, se han suscripto con Alemania, Francia, Italia, Países Bajos y Reino Unido acuerdos sobre consolidación de las deudas comerciales y oficiales. La deuda total, incluyendo los intereses respectivos, más los créditos consolidados de Japón, para cuya amortización, según los términos del Acta acordada con ese país el 8 de septiembre de 1956, se siguen los lineamientos generales del Acta de París, es de alrededor de 500 millones de dólares.⁹⁶

96 Memoria Anual del Banco Central 1957 pags.117-119.

Las soluciones más destacadas en referencia a las empresas de capitales europeos, las cuales fueron clave para determinar la culminación de los diferentes convenios fueron el fin de las interdicciones a Siemens, Borgward, Fahr, Deutz, Hanomag y Fiat-Someca; el comienzo de la restitución de las empresas consideradas “propiedad enemiga”, que se habían incorporado a la DINIE; el acuerdo para indemnizar a accionistas franceses de las empresas cerveceras de los Bemberg con la condición de que dirimiesen sus diferencias con el Estado en las cortes argentinas, y la rescisión de cuestionados contratos monopólicos que fabricantes de maquinaria agrícola alemanes e italianos firmaran con el Estado para mecanizar el agro durante el peronismo.⁹⁷

El gobierno argentino acordó el pronto pago de una modesta indemnización por la expropiación de la Compañía Primitiva de Gas que preocupaba al gobierno británico desde 1945. Más importante aún, un protocolo confidencial argentino-suizo adosado al Acta de París garantizó que la justicia argentina resolvería el caso de la CADE con ecuanimidad, que el estado respetaría el fallo y que su política de tarifas eléctricas iba a tomar en cuenta la necesidad de que la empresa cubriese sus gastos de explotación e inversiones para renovar materiales y mejorar técnicas en las plantas eléctricas.

El acuerdo final con el Club de París ratificó el nuevo régimen multilateral de comercio y de pagos con la Europa Occidental en los términos acordados a partir del Acta de París de 1956.

El mecanismo convenido permitió graduar el monto de los pagos totales anuales en forma que consideraba las dificultades que se presentaban en la balanza de pagos y que fueron tenidas en cuenta al establecerse las bases generales en el Acta de París. En lo que se refiere a los plazos de reembolso de las deudas oficiales y privadas, se redujeron a cinco años en el caso de los Países Bajos y a nueve en todos los demás, con excepción de Alemania. De esta manera, la deuda con Europa Occidental quedaría cancelada a mediados de 1965, excepto Alemania, país al que se terminaría de abonar en 1966.⁹⁸

Se consolidaron deudas oficiales y comerciales por US\$ 196,7 y US\$ 244,9 millones, lo cual le evitó al país una virtual cesación de pagos internacionales. También flexibilizó el comercio exterior argentino con una amplia zona de divisas transferibles y abrió la posibilidad de colocar futuras emisiones de títulos públicos argentinos en los mercados de

97 Véase Economic Survey: 26 de noviembre de 1957, pag.7.

98 Memoria Anual del Banco Central 1957 pag. 123.

capitales europeos. Pero no redituó los créditos inmediatos necesarios para financiar las importaciones indispensables y dejó pendiente la convertibilidad a dólares de los saldos favorables del comercio argentino con la zona multilateral.⁹⁹

⁹⁹ García Heras: ob.cit pags.1300-1301.

Consideraciones Finales

Al llegar al fin de la investigación uno se pregunta si los convenios bilaterales estuvieron en sintonía con los objetivos principales de la política económica del país o fueron producto de conveniencias que escapaban al desarrollo productivo de la Argentina.

Si se hace un análisis de los acuerdos que se firmaron en los diferentes períodos se llega a la misma conclusión con particulares desenlaces.

Durante la década del treinta el comercio argentino se orienta principalmente hacia Gran Bretaña desplazando a sus tres principales competidores Estados Unidos, Italia y Japón.

El primero de ellos en relación a la importación de maquinaria, equipos e insumos industriales, los dos últimos eran competidores de productos de la industria textil.

¿Cómo es que se llega a esta instancia? Simplemente por el hecho, que Gran Bretaña abrió su mercado a los productos argentinos, pero los demás competidores con precios más competitivos no lo hicieron de la misma manera. Este factor determinó que se le otorgaran a este último país preferencias arancelarias y un tipo de cambio más bajo en relación al que se le otorgó a las demás naciones. Al mismo tiempo se puede inferir que la Argentina buscaba impulsar una industrialización sustitutiva de importaciones alentando en una primera etapa a la industria de bienes de consumo final. Habiendo hecho un análisis de la industria en la que Gran Bretaña poseía ventajas comparativas en cuanto a la producción, se pudo advertir, que evidentemente era la misma industria que la Argentina buscaba impulsar. Entonces se llegó a un punto en el que a Gran Bretaña le interesaba comprar un producto de calidad homogénea que abarataba el precio del consumidor británico, estamos hablando de la carne, mientras que la Argentina compraba productos textiles que se podían producir en el país o del mismo modo conseguir en mercados más baratos como el italiano y el japonés. En el caso de textiles no se duda de la calidad inglesa, pero no se opina del mismo modo en relación al precio. Por otro lado la maquinaria y los equipos de Estados Unidos en principio serían ya en esta época de una mayor conveniencia para las necesidades de los productores agropecuarios argentinos y al mismo tiempo de un menor costo, que los importados desde Gran Bretaña. El control de cambios según la evidencia recogida no fue implementado únicamente con fines fiscales y de control debido la escasez de divisas. Como señalaba Salera la presión de las autoridades británicas frente a la intromisión de los productos

estadounidenses con ventajas comparativas emerge complementariamente como uno de los motivos de su introducción. Estuvo fuera del alcance de esta tesis haber proporcionado un análisis de lo que hubiera acontecido si Estados Unidos no hubiese implementado la medida fitosanitaria de 1926 que prohibió la entrada de carne Argentina a este país, pero ciertamente lo que se deduce de los tratados bilaterales que se firmaron en este período supone que la Argentina no encontró un mercado en Gran Bretaña a la medida de los requerimientos para fomentar una industrialización de bienes de consumo. En definitiva los bienes que precisaba a valores competitivos ya no estaban en Gran Bretaña, sino que en Estados Unidos.

Según las fuentes citadas en este trabajo había una diferencia de un 20% en el precio de la mayoría de los bienes que proporcionaba Inglaterra en relación a los estadounidenses. Si la crisis del treinta, la baja de los términos de intercambio externos de la Argentina hasta 1933 y la Segunda Guerra Mundial influyeron en la descapitalización del país, en principio, se podría argumentar que estos tratados aportaron en alguna medida a este desenlace.

¿Cuales fueron las medidas dentro de los convenios firmados con Gran Bretaña que exacerbaban esta falta de bienes de capital? Sin llegar a encontrar demasiadas objeciones la inconvertibilidad de la libra esterlina tuvo una incidencia significativa en este hecho. Los bienes de capital ya en la época de posguerra no se podían conseguir en Europa, sino que en los Estados Unidos. La incapacidad de poder convertir libras a dólares determinó la imposibilidad de que el país pudiera cubrir su déficit con el área del dólar y de este modo, seguir importando bienes de capital más que necesarios debido a la fuerte escasez del período bélico. Probablemente las autoridades argentinas no avizoraron la posibilidad de que Gran Bretaña dispusiera esta medida, pero lo cierto es que el país quedó prisionero de un saldo que podía utilizarse para fines políticos como la nacionalización de los ferrocarriles o la repatriación de la deuda con beneficios dudosos, si se tiene en cuenta la descapitalización del sistema de transportes y el energético.

Sin embargo como vimos la Argentina poseía una carga considerable debido a los servicios de la deuda externa, los países industrializados se habían cerrado a la economía mundial y no se puede dejar de lado que en definitiva Gran Bretaña compraba parte de la producción argentina.

Durante la época del peronismo los principios ideológicos probablemente hayan jugado un rol de mayor importancia que durante la época del treinta. En ésta época los países industrializados liderados por Estados Unidos se van orientando hacia una economía con mayor apertura hacia el comercio y las relaciones financieras internacionales. En cambio la economía Argentina se cierra en busca de fomentar una industrialización orientada hacia el mercado interno.

Las conclusiones que se pueden destacar acerca de los acuerdos firmados durante este período son aún más pesimistas. Perón orienta el comercio nuevamente hacia Europa Occidental en los primeros años de su primer gobierno. Lo paradójico reside en que la Argentina necesitaba maquinarias, equipos industriales e insumos y los convenios se realizan con naciones que en el período posterior a la Segunda Guerra Mundial estaban en pleno proceso de reconstrucción. Es decir que si poseían bienes de capital para exportar hacia la Argentina eran escasos y evidentemente de un valor mayor al que se hubiera podido conseguir en el mercado estadounidense. Las monedas de convenio sólo se podían utilizar en las zonas monetarias correspondientes como vimos en el caso de la zona belga, el área esterlina y el caso de una moneda inconvertible como la peseta española. Los acuerdos pasan a tener un carácter ideológico más que de conveniencia económica. El caso más evidente es el Pacto Franco-Perón. Si hace un análisis de los productos exportados por la Argentina se encuentra que nuevamente son del sector agropecuario y los bienes que se importan son bienes de capital

Fuentes y Bibliografía

Fuentes

Economic Survey

El Economista

Memoria Anual del Banco Central

The Economist

The Review of the River Plate

Bibliografía

- Berlinski, Julio: International Trade and commercial policy, A New Economic History of Argentina edited by Gerardo Della Paolera and Alan M Taylor New York: Cambridge University Press, 2003.
- Beveraggi Allende, Walter. El servicio del capital extranjero y el control de cambios (1900 a 1943), Fondo de Cultura Económica, 1954.
- Brodersohn Mario: Estrategias de industrialización para la Argentina; Editorial del Instituto, 1970.
- Caputo de Astellarra, Sara: Argentina y la rivalidad entre los EEUU e Inglaterra, Desarrollo Económico vol. 23 Enero-Marzo, 1984.
- Cavallo Domingo, Doménech Roberto y Mundlak Yair: La Argentina que pudo ser: los costos de la represión económica; Ediciones Manantial, 1989.
- Díaz Alejandro, Carlos: Ensayos sobre la historia económica argentina, Amorrortu editores Bs.As, 1983.
- Di Tella Guido y Zimmelman Manuel: Las etapas del desarrollo económico argentino, Eudeba, Bs. As, 1967.
- Fodor, Jorge y O'Connell, Arturo: La Argentina y la economía atlántica en la primera mitad del siglo XX, Desarrollo Económico vol. 13 N 49 Abril-Julio 1973.
- Ford A.G: El patrón oro: 1880-1914. Inglaterra y Argentina, Editorial del Instituto, 1966.

- García Heras, Raúl: La Argentina y el club de París: comercio y pagos multilaterales con la Europa occidental 1955-1958. El trimestre económico 63 (4), 1996.
- Lewis, Colin: Anglo-Argentine trade 1945-1965 en Rock, David(comp.) Argentina in the twentieth century; University of Pittsburgh Press, 1975.
- Llach, Juan José: El plan Pinedo de 1940, Desarrollo Económico Vol. 23 Enero-Marzo, 1984.
- Masson, Francis y Theberge, James: Necesidades de capital externo y desarrollo económico: El caso de Argentina; El trimestre económico
- O'Connell Arturo: La fiebre aftosa. El embargo sanitario Norteamericano contra las importaciones de carne y el triángulo Argentina-Gran Bretaña-Estados Unidos, Desarrollo económico N 101 Vol. 26 Abril-Junio, 1986.
- La Argentina en la depresión: los problemas de una economía abierta: Desarrollo económico N 92 Vol. 23 Enero-Marzo, 1984.
- Phelps, Vernon: The international economic position of Argentina, Pennsylvania, 1937.
- Prebisch, Raúl Informe preliminar acerca de la situación económica de Argentina, El trimestre económico, 1956.
- Kilpatrick Andrew and Lawson, Tony; On the nature of industrial decline in the UK; Cambridge Journal of Economics vol.4, N 1 March, 1980.
- Rapoport, Mario y Spiguel Claudio: Estados Unidos y el Peronismo: la política norteamericana en la Argentina: 1949-1955 Grupo Editor Latinoamericano, 1994
- Salera Virgil: Exchange control and the Argentine Market. New York: Columbia University Press. Vol. 1 and Vol. 2, 1941.
- Schwartz Hugh: The Argentine Experience with industrial credit and protection incentives(1943-1958) PhD dissertation, Yale University, 1968.
- Siepe.R, Llairo M. Monserrat y Gale N. Perón y las relaciones económicas con el este Centro Editor de América Latina, 1994.
- Skupch, Pedro Rodolfo: Nacionalización, libras bloqueadas y sustitución de importaciones; Desarrollo Económico vol.12 n. 47 octubre-diciembre, 1972.

- Villanueva, Javier: El origen de la industrialización argentina; Desarrollo Económico vol.12 N.47 octubre-diciembre, 1972.
- Zaldueño, Eduardo. A La deuda externa; Ediciones Depalma Buenos Aires, 1988.

ÍNDICE

| | |
|---|--|
| Introducción..... | |
| I. Política bilateral comercial argentina en 1930 y 1940 | |
| 1. Política económica..... | |
| 2. Control de cambios..... | |
| 3. Política de discriminación comercial de los años 30..... | |
| 4. Política comercial durante la Segunda Guerra Mundial..... | |
| II. Política comercial bilateral durante el peronismo | |
| 1. Política económica..... | |
| 2. Control de cambios en épocas del peronismo..... | |
| 3. Acuerdos bilaterales de comercio..... | |
| 4. Consecuencias de la política de cambios y precios del peronismo..... | |
| III. Argentina y la vuelta al multilateralismo comercial | |
| 1. El club de París y los organismos financieros internacionales..... | |
| 2. El plan estabilización de 1958..... | |
| Consideraciones finales..... | |
| I. Fuentes y Bibliografía..... | |