

Alberto  
Ciria



|                                  |         |
|----------------------------------|---------|
| CENTRO DE ESTUDIOS<br>ECONÓMICOS |         |
| Nº CARP. 11P                     | S/F: -  |
| FOLIO 14                         | D/F: 25 |
| AGROPACION EDO. LAGO RIVERA      |         |

PRIMERA PARTE

LA ECONOMIA

CARP. N° 211 S/F: -  
FOLIO N° D/F: 25

①

## I. LA CRISIS ECONOMICA

La crisis económica y financiera que comenzó a precipitarse sobre el mundo capitalista a partir del crack de Wall Street el 29 de octubre de 1929, llegaría pronto también a nuestras playas y signaría prácticamente el último año de la segunda presidencia de Hipólito Yrigoyen y los primeros de la restauración conservadora iniciada por el general José F. Uriburu y consolidada por su colega Agustín P. Justo. La Segunda Guerra Mundial es en cierto sentido la otra gran influencia exterior del período.

Tanto Marcelo T. de Alvear como el segundo Yrigoyen no se habían preocupado en demasía por alterar la dependencia argentina con respecto a su comercio de granos y carnes (y principalmente frente a su cliente más importante, Gran Bretaña), y si bien es cierto que entre 1926 y 1930 el país contó con abundantes medios de pago — producto de sus exportaciones tradicionales — que ascendieron a unos 10.000 millones de pesos, ellos se destinaron predominantemente a la importación de artículos de consumo, y a cubrir los servicios de la deuda exterior (intereses, dividendos y otras remesas derivadas de las inversiones foráneas). No se consolidaba (ni se veía por qué había que hacerlo) ese flujo de divisas en inversiones productivas que beneficiaran a mediano y a largo plazo a todo el país.

Seis meses antes de su caída, Yrigoyen era víctima de la crisis mundial. Los recursos del gobierno descendieron entre 1928 y 1930 en 75 millones de pesos, pero sus gastos se incrementaron, en el mismo período, de 795 a 905 millones de pesos. El déficit oficial obligó al Estado a colocar títulos en el mercado por valor de 193 millones de pesos en 1929 y en 1930 por 357 millones. El resultado, debido a la falta de absorción de la plaza, fue que el gobierno se encontró abocado a una parcial cesación de pagos.

A esta grave crisis en las finanzas del Estado se sumaba la baja tremenda en los productos agropecuarios. Ya a partir de la Primera Guerra Mundial los precios de las exportaciones tradicionales argentinas habían descendido año tras año en relación con los de las importaciones, subrayando la tendencia que en épocas más recientes la CEPAL caracterizó como "deterioro de los términos del intercambio". Con un índice 100 para 1913, en 1920 la relación ya era de 79, en 1930 (luego de un breve repunte que nunca sobrepasó los 84) bajó a 77 y en 1931 a 69. Paralelamente, el comercio mundial descendió en un 61 % entre 1929 y 1932. Las exportaciones argentinas sufrieron ese impacto muy directamente, y su volumen físico y de precios también decrecieron. La capacidad de compra de nuestro país bajó de un promedio anual de 2.000 millones de dólares para 1925-1929 a 1.200 millones en 1930-1934.

A diferencia de anteriores crisis cíclicas, la de 1929 provoca a nivel mundial, entre otras consecuencias, una quiebra profunda y prolongada en el sistema multilateral de comercio y pagos, y ello lleva a las metrópolis industriales extranjeras a un abandono generalizado de las reglas del juego hasta entonces predominantes. Ya no será posible remediar los trastornos mediante los habituales recursos del pasado, y fuertes tendencias dirigistas y proteccionistas (el Estado desempeñará un papel muy distinto al del *gendarme* o policía de la doctrina clásica) hacen pie en Europa y los Estados Unidos: la formación de bloques, los acuerdos bilaterales y el abandono del multilateralismo, la devaluación de las monedas y el abandono del patrón oro, la adopción de controles de cambio, el establecimiento de cuotas de importación y la adopción de tarifas sustancialmente mayores que las vigentes antes de la crisis. También, para estimular una mayor ocupación interna, los países centrales impusieron trabas a las exportaciones provenientes de los periféricos, contribuyendo apreciablemente a la disminución del comercio internacional antes aludida.

El proceso se agudizó además en el movimiento internacional de capitales, que se redujo apreciablemente (contracción del comercio mundial, disminución de los ahorros en los países exportadores de capital, dificultad

de los países deudores para pagar los servicios de los capitales radicados en ellos, y condiciones generales de inseguridad). Por añadidura, se notó un movimiento complementario de recuperación parcial de las inversiones en el extranjero por parte de los países de los que esos capitales eran originarios, lo que provocó un trastocamiento de la corriente internacional de capitales. Por supuesto, la Argentina también sufrió estos ramalazos.

De ahí que, como consecuencia básica de la crisis internacional y de la falta de iniciativa e imaginación económicas de los gobiernos argentinos anteriores a 1930, la aguda caída del poder de compra de las exportaciones y de la capacidad de importar, debía repercutir violentamente sobre el nivel de ocupación e ingresos internos, el balance de pagos y las finanzas públicas.

En la práctica, la ruta seguida por la Argentina ha sido llamada por Aldo Ferrer una "política compensatoria", cuyos hitos principales fueron el abandono de la convertibilidad del peso en diciembre de 1929, que causó una depreciación rápida de la moneda como consecuencia del desequilibrio del balance de pagos (esto todavía bajo la presidencia de Yrigoyen); en forma correlativa, el presupuesto nacional arrojó un desequilibrio que fue financiado con la colocación de títulos públicos en el sistema bancario (esto es, se crearon nuevos medios de pago); luego se autorizó a la Caja de Conversión a cambiar papeles comerciales por billetes y, por fin, en octubre de 1931 se aplicó el control de cambios con el objeto de evitar la continua desvalorización del peso. Dichos resortes financieros fueron complementados con cambios en la política económica y en la administración del Estado que introdujeron, por decisión de gobiernos conservadores, las primeras manifestaciones de dirigismo estatal, pero siempre con el criterio de que se trataba de medidas excepcionales, pues era innata la creencia optimista en que, tarde o temprano, el futuro resolvería los problemas estructurales.

## 2. EL PACTO ROCA-RUNCIMAN 1933 Y EL COMERCIO DE CARNES: UNA GRAN CLAVE

Además de la crisis de las exportaciones, uno de los motivos determinantes de la actitud seguida por el gobierno argentino con relación a Gran Bretaña y al comercio entre ambos países, puede referirse con certeza a la Conferencia que el Commonwealth realizó en Ottawa en 1932. De lo tratado en esa ocasión, debemos aislar algunos elementos referentes al comienzo de lo que en adelante se llamaría movimiento del buy British (comprar productos británicos), reflejo del nacionalismo económico que se infiltraba en todos los países europeos y muchos extraeuropeos como consecuencia del cierre de mercados. Inglaterra firma acuerdos con Australia y Canadá para dar a sus carnes preferencia en el mercado metropolitano, prometiendo no reducir sus tarifas sobre las carnes de otra procedencia, o permitir que entrase en el Reino Unido más producción que la especificada en la cuota para esos dos Dominios. Desde que se firmaron los acuerdos en Ottawa, las exportaciones de carnes argentinas comenzaron a descender a razón de un 5 % mensual. La situación exigía medidas rápidas, y acaso concesiones muy amplias por parte de nuestro país.

El gobierno nacional, pues, decide enviar en 1933 una importante misión a Londres, encabezada por el vicepresidente Julio A. Roca. El pretexto es retribuir una visita previa a la Argentina del príncipe de Gales, pero

los resultados concretos son mucho menos protocolares: el Pacto Roca-Runciman, firmado por el vicepresidente y el ministro Británico Walter Runciman, presidente del *Board of Trade*, el 1º de mayo de 1933.

Guillermo Leguizamón, abogado de los ferrocarriles ingleses e influyente figura de las relaciones entre nuestro país y el Reino Unido, participante también él de la misión Roca, caracterizó de este modo al pacto: "El convenio Roca-Runciman es sin duda alguna, en la historia financiera de la Nación, el acontecimiento más importante del presente siglo."

Gran Bretaña, en la práctica, sólo se obligaba condicionalmente a conservar la cuota de importaciones de carnes argentinas, aun reservándose el derecho de restringirlas cuanto le conviniera. Por otra parte reservaba a los frigoríficos extranjeros el 85 % de esa cuota de exportación, permitiendo que sólo el 15 % restante fuese exportado por empresas argentinas que no persiguieran beneficio privado (en contraste con las empresas privadas favorecidas, que eran controladas por capitales norteamericanos e ingleses), y siempre que dichos embarques fuesen colocados en el mercado por las vías normales, esto es, buques y comerciantes ingleses.

La Argentina, en cambio, se comprometía a: 1) mantener libres de derechos el carbón y todas las demás mercaderías que entonces se importaban en esas condiciones; 2) respecto de las importaciones inglesas, de cuyos derechos aduaneros el Reino Unido gestionaba una reducción, volver a las tasas y aforos vigentes en 1930, comprometiéndose el gobierno argentino a no imponer ningún nuevo derecho ni aumentar los existentes por concepto de tasas, aforos o por cualquier otro medio; 3) no reducir las tarifas ferroviarias; 4) destinar a compras en Gran Bretaña la totalidad de las divisas provenientes de compras inglesas en la Argentina, y en ningún caso establecer para las remesas a Gran Bretaña un tipo de cambio menos favorable que para las destinadas a otros países, y 5) a dispensar a las empresas británicas de servicios públicos, sean éstos nacionales, municipales o privados, y otros, un tratamiento benévolo y la protección de sus intereses.

La favorable posición de Gran Bretaña frente a la Argentina, que terminó de consolidar el Pacto Roca-Runciman, llevó a muchos autores a hablar de nuestro país como del "sexto Dominio" de la corona británica: (o del "pulpo británico", como lo resumió Ysabel F. Rennie). Pero si de "Dominio" podía hablarse en el terreno económico, justo es convenir con Lisandro de la Torre en que en verdad se trataba de un Dominio *capitis deminutio*: "Los Dominios británicos tienen cada uno su cuota [de carne], y la administraban ellos. La Argentina es la que no podrá"

administrar su cuota; lo podrá hacer Nueva Zelandia, lo podrá hacer Australia, lo podrá hacer el Canadá, lo podrá hacer hasta Africa del Sur. Inglaterra tiene, respecto de esas comunidades de personalidad internacional restringida, que forman parte de su Imperio, más respecto que por el gobierno argentino. No sé si después de esto podremos seguir diciendo: ¡Al gran pueblo argentino, salud!"

La protección a los grandes ganaderos e invernadores y a sus asociados de hecho, los frigoríficos extranjeros, en perjuicio de los medianos y pequeños productores, será el núcleo del más famoso debate parlamentario de esos años —el "de las carnes"—, que se inicia cuando el 19 de setiembre de 1934, el senador de la Torre presenta a la Cámara de la que forma parte, un proyecto de resolución que propone mediante la designación de una comisión investigadora compuesta por tres senadores, establecer "cuál es la situación del comercio de exportación de carnes argentinas" y verificar "si los precios que pagan los frigoríficos en la Argentina guardan relación con los que obtienen en sus ventas en el exterior".

En síntesis, la situación de la ganadería y los frigoríficos, en el momento en que de la Torre presenta su proyecto, era la siguiente: la Argentina había firmado el Pacto Roca-Runciman para favorecer al mercado inglés donde dirigía su carne vacuna y de carnero. Dicho acuerdo había consolidado el monopolio frigorífico en manos inglesas y norteamericanas. Si los estancieros que, de acuerdo con las estadísticas, realizaban ganancias sumamente inferiores a las de los frigoríficos, y para quienes en rigor se había firmado el Pacto, en medio de la depresión ganaban menos del 2 % anual (1933-1934), mientras los frigoríficos ganaban más del 12 %, ¿cuál sería la situación para el pequeño ganadero, el hombre que arrendaba la tierra de su propietario a altos precios? Los valores de la propiedad inmobiliaria estaban inflados, los arriendos eran costosos, y el ganadero independiente, a quien defenderá Lisandro de la Torre (que conocía en carne propia esos problemas), carecía de fuerzas frente a los seis grandes frigoríficos que trabajaban de consuno con los poderosos invernadores que les vendían a buen precio su producción.

Como era de esperar, la comisión investigadora presenta dos despachos. Uno, por mayoría, elaborado por Laureano Landaburu y Carlos Serrey, que lee el primero, presenta un cuadro de bucólica cooperación y buena voluntad entre el frigorífico y el estanciero, afirmando que los precios pagados resultaban justos y el comercio estaba equitativamente regulado.

El 18 de junio de 1935 habla de la Torre para defender su informe por minoría; y en él se centrará la atención del país hasta el mes siguiente:

Con método y tesón, el senador por Santa Fe demuestra en su investigación que "la exportación de carnes argentinas produce ganancias exclusivamente a los intermediarios, y que el gobierno de la Nación, lejos de realizar esfuerzos para modificar una situación tan ingrata, está al servicio de los intermediarios, les ha permitido establecer un monopolio y los colma de favores en todos los órdenes de sus actividades, mientras persigue sin cuartel toda tentativa de organización de empresas argentinas controladas por los productores".

De la Torre, entre otras cosas, prueba que los frigoríficos extranjeros evadían los impuestos nacionales; intentaban —como el Anglo— enviar fuera del país sus libros de contabilidad en cajones rotulados *corned beef* (la *cause célèbre* del carguero inglés *Norman Star*); ocultaban su documentación a las autoridades impositivas, practicando una doble contabilidad; evadían los controles cambiarios reservando divisas para negociarlas en el mercado libre y en el extranjero; y compensaban las pérdidas sufridas en Australia, Nueva Zelandia y Brasil (caso del *Swift*) con las

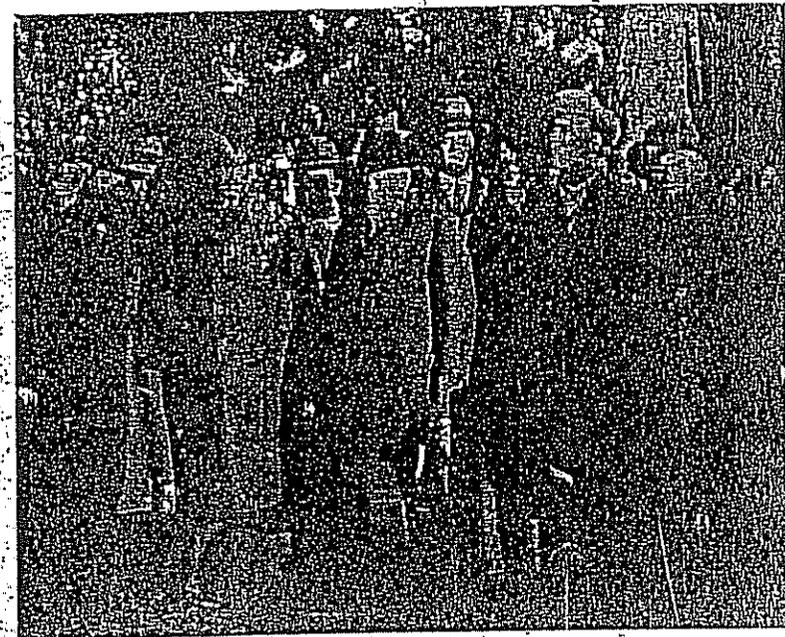


FIG. 6.19. Lisandro de la Torre, momentos antes de batirse a duelo con Federico Pinedo (Archivo General de la Nación).

ganancias en nuestro país, autorizados para ello por la Dirección de Réditos. El propio Ministerio de Agricultura proporcionaba a la comisión del Senado estadísticas llenas de errores que le eran conocidos, y le retaceaba su colaboración. El gobierno permitía a los frigoríficos extranjeros reservar hasta el 25 % de sus divisas para su uso particular, privilegio que no se autorizaba al resto de los exportadores, incluyendo al frigorífico argentino de Gualeguaychú.

La tensión creada por las acusaciones había alcanzado hasta a miembros importantes del gabinete, como Federico Pinedo (ministro de Hacienda) y Luis Duhau (de Agricultura). Este último, rico ganadero, no pudo justificar que el Swift le pagara con regularidad una prima por novillo superior en treinta pesos al precio del mercado, lo cual resultaba grave indicio sobre la complicidad de funcionarios del gobierno con el monopolio frigorífico.

De la Torre seguía ofreciendo pruebas concluyentes, pero el 22 de julio de 1935 —el comienzo del fin— tuvo un agrio incidente personal con Pinedo y, al día siguiente, en el transcurso de otro similar con Duhau, un disparo proveniente del propio recinto de sesiones, efectuado por un ex comisario de policía y matón profesional al servicio de los conservadores,

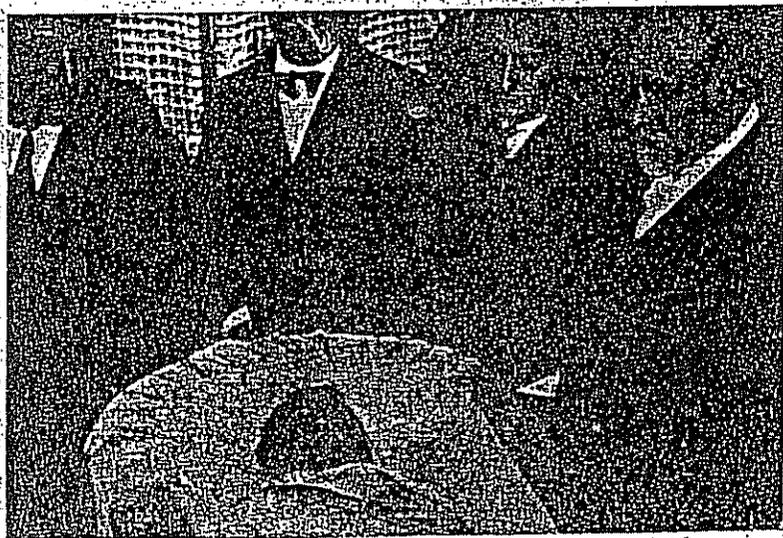


Fig. 6.20. Lisandro de la Torre en el velatorio de Enzo Bordabehere (Archivo General de la Nación).

asesina al senador electo demócrata progresista Enzo Bordabehere, amigo y discípulo de de la Torre.

Este hecho pone fin en la práctica a la investigación del empecinado senador rosarino, y nunca alcanzó a ser explicado de modo satisfactorio, ya que si bien el ejecutor material cumplió una larga pena de prisión, sus instigadores gozaron de impunidad. Era un síntoma trágico de los tiempos que se vivían bajo una apariencia de normalidad constitucional y correcto funcionamiento de las instituciones argentinas. Pinedo y Duhau presentan sus renunciaciones al gabinete, el primero se bate a duelo con de la Torre, y éste inicia lentamente el camino hacia su autoeliminación, asqueado e impotente frente al monopolio y al fraude. La política económica del régimen continúa su curso.

### 3. LA POLITICA ECONOMICA: TENDENCIAS Y LIMITES DEL DIRIGISMO CONSERVADOR

La crisis económica que se inicia en 1929, al afectar en forma más o menos grave a muchos países y en consecuencia a su comercio internacional, obligó a la adopción de medidas severas para contrarrestarla. Ellas encontraron también su reflejo entre nosotros.

La influencia del economista inglés John Maynard Keynes, si hubiese que elegir un nombre, es la predominante en la década del treinta a nivel mundial (piénsese por ejemplo en el *New Deal* de Franklin D. Roosevelt en los Estados Unidos, o en la "Revolución en Marcha" de Alfonso López en Colombia, para citar dos casos pertenecientes al hemisferio occidental).

Keynes, que en esencia es un defensor del capitalismo monopolista, enfrentado a la severa crisis que azota a Gran Bretaña y a su imperio, trató de demostrar la posibilidad, dentro de ese mismo régimen capitalista, de lograr la plena ocupación, evitar las crisis cíclicas en la economía y aumentar los ingresos populares. Su "política de economía dirigida", como se la llamó, exigía el "ensanchamiento de las funciones del gobierno", fundamentalmente en la esfera de la circulación, pues ello constituye el único medio practicable para evitar la destrucción total de las formas económicas existentes, por ser condición del funcionamiento afor-

tuado de la iniciativa individual". De ahí que el "dirigismo estatal" o el "intervencionismo estatal" pertenezcan como fundamentos básicos a la teoría de Keynes y a sus divulgadores domésticos.

Para curar los males que la crisis acrecienta en la economía, Keynes trata de liquidar el paro forzoso con la creación de nuevas fuentes de trabajo, aunque sean improductivas; y ello implica cierto grado de intervención del Estado en el proceso económico y el consiguiente aumento de los gastos del gobierno.

En la Argentina, al producirse una baja en el nivel de la demanda global dentro del mercado interno, como consecuencia del volumen decreciente de las exportaciones y la menor remuneración a los productores rurales, el fenómeno obliga al nuevo gobierno conservador de Justo a adoptar medidas inspiradas en principios económicos diferentes de los que habían prevalecido en el país hasta entonces, aunque algunas de sus innovaciones puedan rastrearse en Yrigoyen y Uriburu.

Las soluciones fundamentales, que se consideran más abajo, fueron preferidas: una de corte financiero, con vistas a la creación de un esquema que permitiera mantener el valor estable de la moneda dentro del mercado interno (abandono legal de la convertibilidad, creación del Banco Central y del Instituto Movilizador de Inversiones Bancarias, control de cambios, impuesto a los réditos, etcétera); otra de corte económico, destinada a regular la producción para adecuarla a la demanda, que en esa época llegaba a su más bajo nivel por falta de capacidad adquisitiva de los consumidores (la creación de las diversas Juntas Reguladoras de la producción).

Esas soluciones deben examinarse a la luz de la serie de acuerdos comerciales y financieros que estrecharon más todavía la tradicional relación de dependencia de nuestro país con respecto a Gran Bretaña, a partir del Pacto Roca-Runciman en 1933, a la que nos referiremos más adelante.

La intervención que se le asignaba al Estado sería siempre transitoria, y únicamente para suavizar los efectos más apremiantes de la crisis. El propio Estado, por su parte, fomentaba las inversiones extranjeras acordándoles preferencias injustadas en desmedro de las propias exigencias de un país independiente. Como resume Leopoldo Portnoy: "En la Argentina, ese criterio [el de la política intervencionista] protegió a los grupos terratenientes, en tanto que debe destacarse la falta de medidas análogas en

beneficio de las clases populares, cuyos ingresos habían tocado índices mínimos en esos años."

El descreimiento de las masas populares con respecto al sistema político que se agudiza en el período considerado, será en buena medida un resultado de esa política económica destinada a favorecer a los sectores privilegiados de la sociedad.

#### 4. LAS REFORMAS BANCARIA, MONETARIA E IMPOSITIVA, Y EL CONTROL DE LA PRODUCCION AGROPECUARIA

La intervención del Estado tuvo como primer aspecto el financiero, mediante la creación del Banco Central de la República Argentina, el cual substituyó al mecanismo de emisión de la Caja de Conversión, que había existido hasta diciembre de 1929. Según este procedimiento eliminado, la Caja cambiaba libremente billetes por oro y viceversa, en una cantidad fija determinada por ley. De ahí en adelante, el sistema de emisión vigente considerará como elemento de referencia las existencias de oro y divisas extranjeras en poder del banco.

En forma simultánea, se había procedido a reevaluar dichas existencias, lo que dio amplio margen para la acción de este nuevo mecanismo regulador. Y, complementariamente, el Estado colocó su apoyo efectivo en favor de los intereses bancarios privados, formando el Instituto Movilizador de Inversiones Bancarias, que trató de eliminar la situación de quiebra en que se encontraban algunos bancos particulares que habían concedido créditos incobrables. El Instituto tomó a su cargo dichos créditos pagándolos a los bancos y encargándose del cobro futuro, si ello era posible. El Estado, pues, antes que destinar su protección a la sociedad en general, prefería volcarse al apoyo de un sector limitado de grandes deudores. Y no sólo en este terreno se revelaba esa tendencia.

El proyecto de creación del Banco Central "que no era de la República" (como acotara el publicista José Luis Torres), calcado sobre el del técnico inglés Otto Niemeyer, ofrecía el peligro de delegar en una sociedad por acciones, de la que el Estado tenía sólo parcial fiscalización, la política financiera del país, ya que la asamblea de accionistas, constituida en su mayoría por representantes de bancos extranjeros, era manejada por entidades que cuidaban sobre todo de sus propios intereses, antes que los de la economía nacional en su conjunto. De ahí la enorme influencia que la banca extranjera adquirió en ese ramo de actividades.

La reforma monetaria había comenzado con rígidas disposiciones cambiarias y una restricción directa a muchas importaciones (ministerio de Alberto Hueyo), para pasar luego, durante el período de Pinedo en Hacienda, a un procedimiento más flexible de control de cambios.

Las divisas extranjeras provenientes de exportaciones "tradicionales" se debían vender a un cierto precio (cerca de 15 pesos por libra esterlina) al gobierno que luego las revendía a precio más alto (de 16 a 17 pesos) a los importadores de mercaderías "favorecidas". Ello se efectuaba diariamente en subasta pública dentro del mercado "oficial", al cual sólo tenían acceso los tenedores de "permisos previos" de importación. Si los importadores deseaban introducir mercaderías no favorecidas, debían comprar las divisas en el mercado "libre", con un 20 % de recargo sobre el valor oficial. El mercado libre trabajaba con divisas provenientes de exportaciones no tradicionales y otras transferencias de capital, pero el gobierno podía intervenir en él vendiendo divisas del mercado oficial, o viceversa, con el propósito de regular la tasa cambiaria. La política oficial a este respecto consistía en penar, con una tasa mayor en por lo menos un 20 % a la del mercado oficial, la importación de mercaderías que se consideraban no favorecidas, de mercaderías deseables provenientes de países no favorecidos, o la remesa al exterior de capitales o ganancias. Cuando la manipulación del mercado se volvió difícil, el gobierno decretó un impuesto especial para mantener la diferencia entre las dos tasas. Los beneficios provenientes de operaciones cambiarias dejaron al Estado 778.300.000 pesos de ganancia entre 1933 y 1940.

Otra importante medida complementaria de las reformas cambiaria y bancaria fue el establecimiento, por primera vez en el país, del impuesto a los réditos, que vino a reemplazar a los derechos de aduana como principal fuente de recursos del Estado (mercados estos últimos por la ya ahudida crisis en las exportaciones).

En el primer año de su aplicación, esta "medida de emergencia" fiscal que permanece hasta el presente en la legislación argentina, permitió al

gobierno disponer de 53.400.000 pesos y en 1940 la cifra subió a 125.600.000 pesos. La creación de la Dirección General Impositiva ejemplificó también otras innovaciones formales que el intervencionismo estatal introdujo en nuestro país en manos de los gobiernos de la restauración conservadora: el carácter autónomo que se otorgó a la Dirección, en la mente de sus propulsores, dotaba al organismo de la facultad de aplicar las leyes relativas a la política impositiva del país con el mínimo de interferencia partidaria o de intereses particulares de facción. La práctica, como en el caso de los frigoríficos extranjeros y las maniobras de evasión impositiva de estas y otras empresas, mostraría una situación muy diferente.

En cuanto a las ramas de la producción, el segundo aspecto del intervencionismo estatal estuvo a cargo de las numerosas Juntas Reguladoras que proliferaron durante la década, para reglamentar y controlar a cada sector específico de las actividades primarias básicas del país.

Lo importante de estas medidas de médico dirigismo en la economía radicó en que no fueron tomadas en función de las necesidades del abastecimiento interno ni de las posibilidades de exportación, sino en defensa de los productores, y más aún de los grandes productores, fueran de Buenos Aires o de algunos centros provinciales; para que éstos obtuvieran los mínimos ingresos necesarios para la prosecución de sus actividades económicas. Como es evidente, esto no redundó en favor de los sectores populares argentinos, y ni siquiera de los pequeños y medianos productores, que en muchos casos fueron llevados a la quiebra o al cese de actividades por sus rivales mayores, cuyo predominio avanzó en todas las ramas de producción.

Veamos algunos ejemplos: la Junta Reguladora de Granos (1933) arbitr  medidas de emergencia que protegieron principalmente a los grandes agricultores garantizándoles la colocación de su producción, que el Estado vendía sin fines especulativos a los monopolios exportadores (Bunge & Born, Dreyfus . . . , los mismos que lo siguen siendo en la actualidad). La Junta Reguladora de Vinos tenía como fin primordial la obtención del equilibrio entre la producción (capaz de abastecer con exceso el mercado interno) y el consumo, que había disminuido apreciablemente en esos años. Sus medidas proteccionistas obviamente favorecieron a las oligarquias regionales de Mendoza y San Juan, mediante la compra por el Estado de grandes cantidades de uva que fueron destruidas para disminuir la elaboración, o la promoción de la supresión, en la medida indispensable, de la vid vit fera, mediante el pago de indemnizaciones. La Junta Nacional de Carnes también reglamentó el comercio de esta otra riqueza

fundamental argentina para favorecer a los frigoríficos extranjeros aliados con los grandes ganaderos e invernaderos, en perjuicio de otros productores, como ya se indicara. El sistema se complementó con la creación, en 1934, de la Corporación Argentina de Productores de Carne que, si bien teóricamente era independiente del Estado y novedosa para los tiempos que corrían, colaboró en "la mejor regulación del comercio de carnes para asegurar razonables beneficios a los ganaderos" (art. 4º de sus estatutos).

Organismos similares fueron la Junta Reguladora de la Industria Lechera, la Comisión Reguladora de la Producción y Comercio de la Yerba Mate (que en sus esfuerzos por limitar la producción llegó a establecer un impuesto de cuatro pesos por cada nueva planta sembrada de yerba mate), y la Junta Nacional del Algodón. Dichas juntas, colocadas bajo la dependencia del Ministerio de Agricultura, utilizaron para financiar el plan de intervención en la economía agraria la gran fuente de recursos estatales que era el margen en divisas dejado por las medidas monetarias y financieras anteriormente aludidas (cambio del tipo de compra de divisas extranjeras, modificación del control de cambios, etcétera), una vez efectuadas las deducciones para atender los servicios financieros de la Nación.

La intervención estatal en beneficio del privilegio económico, o la violación del federalismo económico mediante leyes como la de unificación de impuestos internos (Nº 12.139), eran aceptadas —y a veces exigidas— por los grupos agroexportadores, en cuanto favorecían transitoriamente sus intereses, pero en el período más reciente de nuestra historia en que esa tendencia no coincidió absolutamente con éstos, algún vocero calificado podrá cuestionar dichas medidas como pertenecientes a *El fatal estatismo* (libro de Federico Pinedo, publicado en 1956, donde se censura abiertamente al intervencionismo económico peronista).

## 5. ECONOMIA ARGENTINA Y ECONOMIA MUNDIAL: CONSECUENCIAS DE LA CRISIS EN LAS RELACIONES CON GRAN BRETAÑA Y ESTADOS UNIDOS

En su conjunto, la economía argentina desde antes de 1930 dependía en grado mucho menor de los Estados Unidos que de Gran Bretaña. Ya en la década del veinte tuvo lugar en nuestro país una pugna intensa entre Estados Unidos, Alemania, Francia e Italia para acrecentar su influencia en el mercado, aprovechando el relativo debilitamiento de las posiciones inglesas a causa de la Primera Guerra Mundial. El capital norteamericano desplaza al británico en algunas empresas importantes como la Unión Telefónica, el grupo ANSEC, y toma asimismo mayor participación en el grupo SOFINA; con sus crecientes inversiones en el petróleo trata también de desplazar al carbón británico, así como de disminuir el papel de los ferrocarriles mediante la colocación de automotores estadounidenses. En el sector carnes el grupo norteamericano obtuvo una mayor participación en las cuotas de exportación, pasando del 58,5 % (1915) al 69,9 por ciento (1927).

El esquema general que permite entender esta rivalidad entre Estados Unidos y Gran Bretaña por nuestro mercado, se ve muy claramente en el 30. Con prescindencia de otros renglones de artículos y bienes de capital importados e importables, el comercio de nuestro país con Gran Bretaña y los Estados Unidos se traducía en la erosión del equilibrio de exportaciones de carnes y cereales argentinos a cambio de combustibles (espe-

rivalidad  
anglo-  
nortel  
estad  
mexico  
etc.

cialmente petróleo y carbón) y productos industriales ingleses, por la presión de ventas e inversiones de los Estados Unidos.

Si la Argentina se autoabastecía de petróleo, por su propio esfuerzo o por intermedio de compañías privadas extranjeras (por ejemplo norteamericanas), su comercio con el Reino Unido se desequilibraría, y éste se vería forzado a disminuir sus adquisiciones de carnes y cereales o a buscar otra forma de financiación, lo cual perjudicaba a la tradicional economía agroexportadora (intereses ingleses y de los grandes ganaderos argentinos, principalmente). A estos dos grupos de intereses, por lo tanto, no les convenía el autoabastecimiento nacional de petróleo. (Y lo mismo puede alegarse respecto del carbón, que será otro punto clave en años posteriores.)

Los Estados Unidos, por su parte, vendían a la Argentina más de lo que ésta podía ofrecerle en compensación, por tener ambos países producciones paralelas y competitivas de carnes y cereales (a diferencia de lo que ocurría con otras naciones latinoamericanas cuya monoproducción estaba dirigida a frutas, café, azúcar, algodón, cacao, cobre, estaño, etcétera). La explotación de petróleo a cargo de empresas privadas norteamericanas prometía, aparte de las grandes ganancias implícitas en esta industria, servir de valor de cambio para las crecientes importaciones de mercaderías norteamericanas, e inclusive dejar saldos exportables en la Argentina con destino a otros mercados.

La contradicción anglonorteamericana se reflejaba de este modo sobre Yacimientos Petrolíferos Fiscales: los Estados Unidos se oponían a la nacionalización de esa riqueza (cuando es derrocado Yrigoyen, está pendiente de aprobación ante el Senado un proyecto en ese sentido, y es célebre la frase de que el motín del treinta "tenía olor a petróleo"), y movían sus hilos diplomáticos y políticos para lograr la entrega de los yacimientos y reservas a empresas privadas, mientras Gran Bretaña toleraba a YPF —fuera ya de las manos de su propulsor el general Enrique Mosconi— como valla de contención de la Standard Oil, pero tratando por todos los medios de que el ente estatal no lograse el autoabastecimiento petrolífero del país ni tuviese una política de precios independiente de las compañías privadas. Los norteamericanos, pues, querían que YPF desapareciera, y los ingleses preferían que fuera el guardián de las reservas de petróleo sin explotar, o con una explotación que asegurara un margen estable para sus importaciones. El grupo inglés, mediante los acuerdos firmados en 1936 y 1937, aumenta su participación en el fuel oil (que representaba el 50 % del consumo de petróleo en el país), y correlativamente se dismi-

nuye la cuota de nafta de la Standard Oil. Las importaciones de la zona del dólar descienden del 29 % en 1929 al 14,8 % en 1938.

En cierta medida, en esos años se produce una verdadera repartición imperialista de mercados: la Royal Dutch cubrirá el mercado de consumo argentino (al que se añaden Paraguay y Uruguay) mientras que la Standard Oil hará lo propio con el de Brasil. Poco tiempo antes, la guerra del Chaco (1932-1935) había mostrado que también podía llegarse al campo de batalla para dirimir indirectamente supremacías petroleras en las zonas disputadas por Bolivia y Paraguay.

Estrechamente conectada con el petróleo, la rivalidad entre ferrocarriles y transporte por carreteras reflejó también una oposición entre intereses británicos y norteamericanos. Pese a las importantes obras camineras de la presidencia de Justo, y al impulso que éste dio a la Dirección Nacional de Vialidad, en 1935 —cuando está por caducar el Pacto Roca-Runciman, y las presiones inglesas son mayores—, el Congreso Nacional vota la ley sobre Coordinación de Transportes, por la cual se colocaba bajo el control de los intereses tranviarios británicos el monopolio por 56 años del transporte urbano en Buenos Aires. (Las grandes líneas de tranvías, ómnibus y subterráneos pasarían a depender de ese nuevo organismo, a su valor capital; el municipio no le cobraría impuestos y en su lugar tendría acciones en la Corporación de Transportes, a la que se garantizaba un interés del 7 % sobre el capital "aguado". Se confiscarían los "colectivos" puestos en circulación como respuesta a la crisis del sistema de transportes, y además el Estado se obligaba a comprar el débil Ferrocarril Central Córdoba al precio de reposición.) La construcción competitiva de caminos tomó un ritmo descendente. Alfredo L. Palacios señalaba desde su banca del Senado las consecuencias del proyecto sobre Coordinación de Transportes, luego de haber demostrado las extensas violaciones a las leyes nacionales del monopolio tranviario inglés: "El proyecto de coordinación urbana crea, en cambio, una sociedad anónima que se denomina Corporación de Transportes de la Ciudad de Buenos Aires, que estará, dada su organización, bajo el control de los capitales ingleses. Esta sociedad anónima tendrá la exclusividad de los transportes y podrá expropiar a todas las empresas de automotores que se nieguen a ingresar a ella. Como en el caso de la coordinación nacional, la lucha será despareja: la 'corporación' absorberá una tras otra a las pequeñas compañías y a los pequeños propietarios, y hasta quizás establezca servicios mejor servidos al principio. No es difícil que las tarifas no se aumenten en los primeros tiempos, para evitar que la natural reacción de la población se una al descontento de los directamente perjudicados. Las tarifas se alzarán más tarde, cuando de una u otra manera se hayan acallado las pri-

meras voces de protesta. Porque el objeto final de ese proyecto es permitir la fijación de tarifas mucho más altas que las actuales." El proyecto, por supuesto, fue aprobado.

Enfrentamientos entre intereses norteamericanos y británicos también se dan en el campo de las empresas eléctricas. En general, el duelo fue resuelto en favor del monopolio europeo, la SOFINA, con base en Bruselas, pero con abundante participación de capital inglés. La Compañía Argentina de Electricidad (CADE) —subsidiaria de SOFINA— poseía una concesión por cincuenta años, otorgada en 1907, que por lo tanto expiraba en 1957. Sus instalaciones debían pasar libres de cargo a la municipalidad de Buenos Aires cuando expirase la concesión. En 1936 el Concejo Deliberante porteño sancionó dos ordenanzas: por la primera, la concesión de la CADE se prorrogaba hasta 1971; por la segunda, el municipio se obligaba a comprar todos los edificios, instalaciones y propiedades de la concesionaria, a la expiración del contrato. Esas ordenanzas fueron principalmente el producto del soborno de muchos concejales que las votaron, con la solitaria excepción de la bancada socialista que denunció ásperezamente el negociado. Su diario *La Vanguardia* estimó sin ser desmentido que se pagó entre 60.000 y 120.000 pesos por cada sufragio en favor de la compañía extranjera.

El affaire del Puerto de Rosario, aunque corresponde a la penetración económica francesa, merece un breve comentario para subrayar otra vez la extremada dependencia en que la Argentina de esos años se había colocado con respecto al capital extranjero, pues no se lo recuerda con tanta frecuencia como el caso anterior, más espectacular y con centro en la ciudad de Buenos Aires.

La concesión del Puerto de Rosario había sido otorgada por la ley Nº 3.885 de 1899. En 1902 el Poder Ejecutivo firmó un contrato con Hersent et Fils, Schneider et Cie., autorizando su explotación por dicha compañía durante cuarenta años, al término de los cuales las instalaciones pasarían sin cargo al Estado. En los cuarenta años que la *Schneider* tenía a su disposición, en las condiciones leoninas del acuerdo (el 40 % de los ingresos brutos se reservaba para "gastos administrativos" de la Compañía, a la que se garantizaba por lo menos el 6 % de ganancia sobre su inversión), había tiempo más que suficiente para amortizar el capital. La concesión fue financieramente fabulosa: sobre los 10 millones de francos que costó la construcción del puerto, la Compañía ganó 265 millones de pesos entre 1902 y 1939.

En noviembre de 1935, el gobierno de Justo firmó un nuevo contrato con la *Schneider*: el Puerto de Rosario que por ley de la Nación debía

pasar al Estado libre de cargas era autorizado por un simple acto del Ejecutivo a permanecer en manos de la Compañía hasta que se amortizaran los bonos de ésta, y el gobierno le reconocía —además— una deuda millonaria en pesos. De ahí surgió una larga serie de litigios judiciales —terminados sólo en fecha muy reciente, siempre en perjuicio de los intereses argentinos—, en los cuales la Compañía especuló con la habitual morosidad de nuestros tribunales en asuntos de esta naturaleza para seguir explotando su fructífera concesión. En 1942, fecha original de la terminación de la misma, el presidente Castillo se incautará de las instalaciones del Puerto de Rosario, ignorándose por un tiempo las protestas de la Compañía.

Volviendo al tema básico, las inversiones extranjeras privadas de origen británico y norteamericano, a largo plazo, entre 1927 y 1945, arrojan los siguientes totales en millones de dólares (según cálculos de la CEPAL):

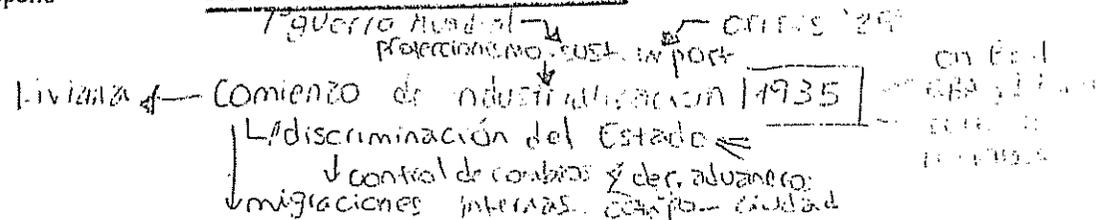
CUADRO 6.15. CAPITAL PRIVADO BRITÁNICO Y NORTEAMERICANO INVERTIDO EN LA ARGENTINA: 1927-1945

| Años | en millones de dólares |         |              |       | en porcentajes del total |         |              |
|------|------------------------|---------|--------------|-------|--------------------------|---------|--------------|
|      | Reino Unido            | EE. UU. | Otros países | Total | Reino Unido              | EE. UU. | Otros países |
| 1927 | 2.002                  | 487     | 984          | 3.474 | 57,6                     | 13,9    | 28,5         |
| 1931 | 2.046                  | 654     | 981          | 3.661 | 56,2                     | 18,3    | 25,0         |
| 1934 | 1.313                  | 743     | 929          | 3.485 | 50,3                     | 22,2    | 27,5         |
| 1940 | 1.679                  | 629     | 856          | 3.164 | 53,1                     | 19,9    | 27,0         |
| 1945 | 1.414                  | 565     | 672          | 2.651 | 53,3                     | 21,3    | 25,4         |

En términos generales, las norteamericanas eran las segundas después de las inglesas en el panorama total de las inversiones extranjeras en nuestro país. Para algunos autores, como Félix J. Weil (que escribe en los críticos años de 1944), ese orden preanunciaba un futuro incremento de las de origen estadounidense, si se conseguían vencer en el futuro ciertas restricciones comerciales (prohibición del ingreso de carne argentina, por las barreras sanitarias establecidas por el Congreso de los Estados Unidos, y que en realidad estaban destinadas a proteger a los ganaderos del *Middle West*). Como lo destaca el autor citado: "El cambio argentino de una economía predominantemente agrícola a una industrializada brinda a los Estados Unidos una oportunidad única para reemplazar a Gran Bretaña después de la guerra. Si los Estados Unidos saben usar esta oportunidad histórica con tino, como reemplazar la explotación británica por la ayuda norteamericana, existen buenas posibilidades de comenzar una duradera amistad."

Esto se advertía también en los ramos en que, de preferencia, habían invertido los capitales ingleses y norteamericanos. Los primeros se habían orientado sobre todo a las industrias de la alimentación (frigoríficos, azúcar, etcétera), química, forestal, textil y otras. Los segundos —reforzados en la década del treinta por las actividades de firmas como la *Standard Oil*, *General Electric*, *General Motors*, *Westinghouse*— también se radicaron en los frigoríficos, especialidades medicinales, artículos eléctricos, metalurgia, cemento, y otras ramas industriales. En palabras de Jaime Fuchs, "una de las características de las inversiones imperialistas, especialmente norteamericanas, en la industria, ha sido la de disponer en lo posible de empresas ya establecidas por capitales locales u otros intereses. Esas inversiones extranjeras se han acrecentado enormemente mediante la utilización de recursos, capitales y créditos locales y sobre todo con los superbeneficios obtenidos mediante la fijación de precios de monopolio a sus productos".

## 6. CONSECUENCIAS INDIRECTAS DE LA CRISIS: COMIENZOS DEL AVANCE INDUSTRIAL



Ciertos factores externos, como quizá la Primera Guerra Mundial (1914-1918) y sin duda la crisis económico-financiera cuyos reflejos afectan seriamente a la Argentina a partir de 1929, serán en buena medida responsables del crecimiento industrial de nuestro país, que ya es apreciable a mediados de la década del 30.

De acuerdo con Adolfo Dorfman, las causas principales de la industrialización que toma cuerpo en esta época son las siguientes: 1) La disminución de las exportaciones argentinas, en valor y tonelaje, que hace que se carezca del número necesario de divisas para continuar importando gran cantidad de mercaderías que empiezan, progresivamente, a elaborarse en el país (el proceso conocido técnicamente como de "sustitución de importaciones"). 2) La desvalorización del signo monetario, complementaria de la anterior. 3) El aumento de los derechos aduaneros a partir de 1931 (en especial el 10 % adicional, que por sí solo abarca los dos tercios de la recaudación aduanera). 4) La regulación gubernativa de las importaciones, para ajustarlas al nivel de ventas argentinas. 5) La existencia de un mercado consumidor relativamente importante en lo que a la iniciación de ciertas actividades atañe, por ejemplo en el campo de la industria liviana. 6) La presencia de industrias auxiliares desarrolladas (algu-

nas materias primas, construcción de equipos industriales, etcétera). 8) El desmantelamiento de industrias en los países más adelantados (como Estados Unidos, por ejemplo) que dejaba inactivos valiosos planteles cuya utilización había que procurar. 9) La existencia en aquellos países de capitales y técnicos en condiciones de ser exportados y que habían quedado disponibles por la crisis en los negocios y la desocupación. 10) La mayor ganancia que prometía la actividad industrial en un país no suficientemente desarrollado económicamente, que permitiría el empleo de menor proporción de capital fijo. 11) La necesidad de ajustar la producción a los gustos del consumidor y poder brindarle una oportuna flexibilidad.

El proceso genérico de industrialización abarcó sólo determinadas áreas geográficas de nuestro país (Buenos Aires y el Gran Buenos Aires, y la región del Litoral), como lo indican a manera de ejemplo las cifras relativas a la industria textil. Según el Censo Industrial de 1935, ésta ocupaba 80.000 trabajadores que constituían cerca del 17 % del personal obrero argentino; el 92 % de obreros textiles se encontraba en un radio de veinte kilómetros de la plaza del Congreso, fabricándose en la Capital Federal y alrededores el 87 % de la producción textil nacional. Para 1938, Buenos Aires concentraba el 62,2 % de establecimientos manufactureros, el 71,8 % del total de obreros y empleados, el 64,4 % de la fuerza motriz, y el 73,9 % del total de la producción.

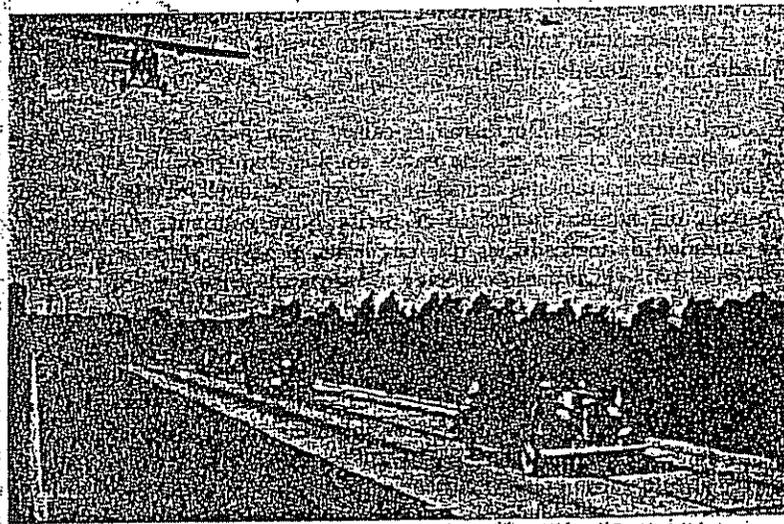


Fig. 6.21. Córdoba. Inauguración de un camino. (Archivo General de la Nación).

La industrialización fue paralela también al fenómeno de las migraciones internas rural-urbanas, que tan bien ha estudiado Gino Germani. En 1895 el 37 % de la población argentina era urbana, y el 63 % rural; ya en 1914 los porcentajes eran del 53 % y 47 % respectivamente, para alcanzar en 1947 a 62 % y 38 %. El lapso de 1930 a 1943, y los años inmediatamente posteriores, aceleran el proceso, ya que la industria en crecimiento debe buscar su mano de obra dentro del propio país.

La distribución ocupacional de la población argentina también había cambiado. En 1914, 1.246.000 personas trabajaban en la industria y 880.000 en las tareas agrícolas; en 1930, la proporción es de 2.156.000 y 1.137.000, para pasar en 1938 a 2.600.000 y 1.050.000 respectivamente.

El mismo Germani ha calculado que para 1943 el número de personas emigradas del Interior al Gran Buenos Aires, con una antigüedad de radicación no mayor de diez u once años, alcanzaba a ochocientos mil, y concluye: "Es perfectamente lógico suponer que la inmigración relativamente brusca de esta nueva masa de población —dotada de características psicosociales propias y diferentes de las de los habitantes de larga radicación en la ciudad— haya influido significativamente en la manera de pensar y de obrar de las masas urbanas, especialmente en su sector obrero." Ello permitirá comprender mejor las causas profundas que provocaron la aparición del peronismo. Las "masas disponibles" (obreros provenientes de zonas rurales, migrantes dedicados a actividades transitorias, más los trabajadores agricologanaderos sumergidos del Interior, los peones) se habían formado también al calor de la industrialización, como su consecuencia social más significativa. Sólo faltaba para ponerlas en marcha el dirigente capaz de canalizarlas, un programa de tinte nacionalista y el cumplimiento de reivindicaciones perseguidas pero nunca alcanzadas a lo largo de la década del 30 y los primeros años del 40.

En las restantes zonas del país, esto es, las que enviaban migrantes a los centros urbanos y se descapitalizaban, la época contempla precisamente la culminación del proceso inverso, o sea el de retroceso industrial. El conjunto de las provincias de Santiago del Estero, La Rioja, Tucumán y Salta en 1914 cuenta con 4.311 establecimientos industriales, cifra que disminuye a 1.391 en 1935, y en 1914 el número total de obreros y empleados en los mismos era de 33.306, mientras que para 1935 había bajado a 20.275. Idéntica tendencia podría encontrarse en el resto de las llamadas entonces "provincias pobres", cuando aún no se había popularizado el empleo del adjetivo "subdesarrollado".

La situación, que abarca otros aspectos que los meramente industriales, fue descrita así por David Efron: "Con excepción de los distritos azucareros de Tucumán, Salta, Jujuy y algunos islotes aislados de La Rioja, Catamarca y Santiago del Estero, el Noroeste argentino constituye, desde el punto de vista económico, una de las más atrasadas y anormales regiones del país. Desde el punto de vista social, la región se caracteriza por un desajuste y miseria extremos, que reclaman urgente remedio. Muchos son los distritos en que una estructura semifeudal en lo que a propiedad de la tierra y condiciones de trabajo se refiere, obstaculiza seriamente una explotación racional de los recursos. En otras regiones, esa situación se ve aun más agravada por condiciones naturales adversas."

La política oficial con respecto a la industria merece mención especial. Los datos disponibles indican que, en rigor, el Estado argentino practicó a ese respecto una política que Félix J. Weil ha caracterizado acertadamente como "proteccionismo al revés" o "neutralidad malévola", en lugar de apoyar decididamente el proceso.

Antes de la Primera Guerra Mundial, como es sabido, la Argentina se ajustaba cómodamente al molde de los tradicionales principios de la división internacional del trabajo en el marco geográfico: el comercio consistía en la exportación de productos agrícolas ganaderos a cambio de combustibles y ciertos bienes manufacturados, con respecto a su cliente principal (Gran Bretaña). Pero las consecuencias del conflicto bélico, más la gran crisis de 1929, dislocaron esa aparente estructura que quería corresponder al concepto de la "mano invisible" de Adam Smith que vigilaba los mercados y las leyes de la oferta y la demanda. Debieron intentarse algunos remedios para consolidar la economía y las finanzas nacionales frente a las fluctuaciones del comercio exterior. Por un lado, una reorganización de la política impositiva, que teóricamente debía tender a una mejor distribución del ingreso nacional (esto se produciría sólo en la década del 40, en los primeros años del peronismo); por el otro, el fortalecimiento de los ingresos de los grandes ganaderos y agricultores, que fue preocupación dominante de los gobiernos conservadores que sucedieron a Yrigoyen. La tercera vía era el desarrollo de las fuerzas productivas nacionales mediante la industrialización, con el consiguiente incremento del mercado interno de consumo.

Nos parece correcto manifestar que este tercer tipo de soluciones a la crisis se alcanzó paradójicamente, a pesar del Estado o, por lo menos, sin contar con la adecuada protección y fomento que éste debió prestar a los industriales nacionales, lo que permite entender ciertos problemas en que todavía hoy se debate nuestra industria.

Por supuesto, la industrialización como tal no fue prohibida por el gobierno, pero sí se la dificultó mediante el uso de los derechos de aduana y (a partir de 1932) del control de cambios.

Bajo el sistema entonces predominante, las autoridades favorecían la importación de artículos terminados (ya manufacturados), por lo cual en ocasiones resultaba más conveniente el traslado *in toto* de fábricas extranjeras a la Argentina, que la solicitud de divisas —muchas veces rechazada— para la compra de maquinarias, que pudieran efectuar industriales locales. En muchos casos, cuando no se requería la transferencia en divisas extranjeras, los dueños de la maquinaria importada recibían en lugar de dinero efectivo acciones de la nueva compañía argentina que se creaba. Ello era, pues, una consecuencia indirecta del régimen de control de cambios vigente.

En otras instancias, el industrial argentino debía comprar divisas en el mercado libre para importar maquinarias o ciertas materias primas con destino a la producción nacional, en lugar de acogerse a la tasa oficial, que le era denegada. Cuando no había suficientes divisas para satisfacer todas las demandas, las solicitudes de la industria eran casi seguramente postergadas, de modo que se satisfacían primero las necesidades de los importadores de mercaderías terminadas.

Los derechos de aduana fueron utilizados de tres maneras para desalentar a la industria nacional.

En primer término, los derechos sobre las materias primas (que en ocasiones necesitaban los industriales argentinos para manufacturar productos terminados en el país) eran con frecuencia superiores a los de los artículos terminados o semiterminados elaborados con ellas. Así, el alambre de púas, galvanizado o de hierro (empleado en enormes cantidades para alambrados en las explotaciones ganaderas), los barriles de madera, las maquinarias y los motores eléctricos en general, se importaban con un derecho básico del 5%, y las máquinas y las agujas de coser, y los instrumentos artesanales hechos con hierro o acero, podían entrar inclusive libres de derechos. En cambio, las materias primas necesarias para su fabricación estaban sujetas a tasas básicas del 5% para el hierro, 10% para el estaño, 17% para el acero, 25% para la madera, etcétera.

En segundo lugar, funcionaba una discriminación oculta debida al sistema de los aforos, que eran estimaciones fijas, adecuadas treinta o cuarenta

años atrás a los valores reales, que hacían que en muchos casos la tarifa aduanera se fijara en un valor mayor para el kilogramo de materia prima que para el kilogramo de producto terminado fabricado con ella. Por ejemplo, las lámparas eléctricas se valuaban a 1,28 pesos oro el kilo, pero si el material para su elaboración se importaba por separado, el total de aforos subía a 3,33 pesos oro.

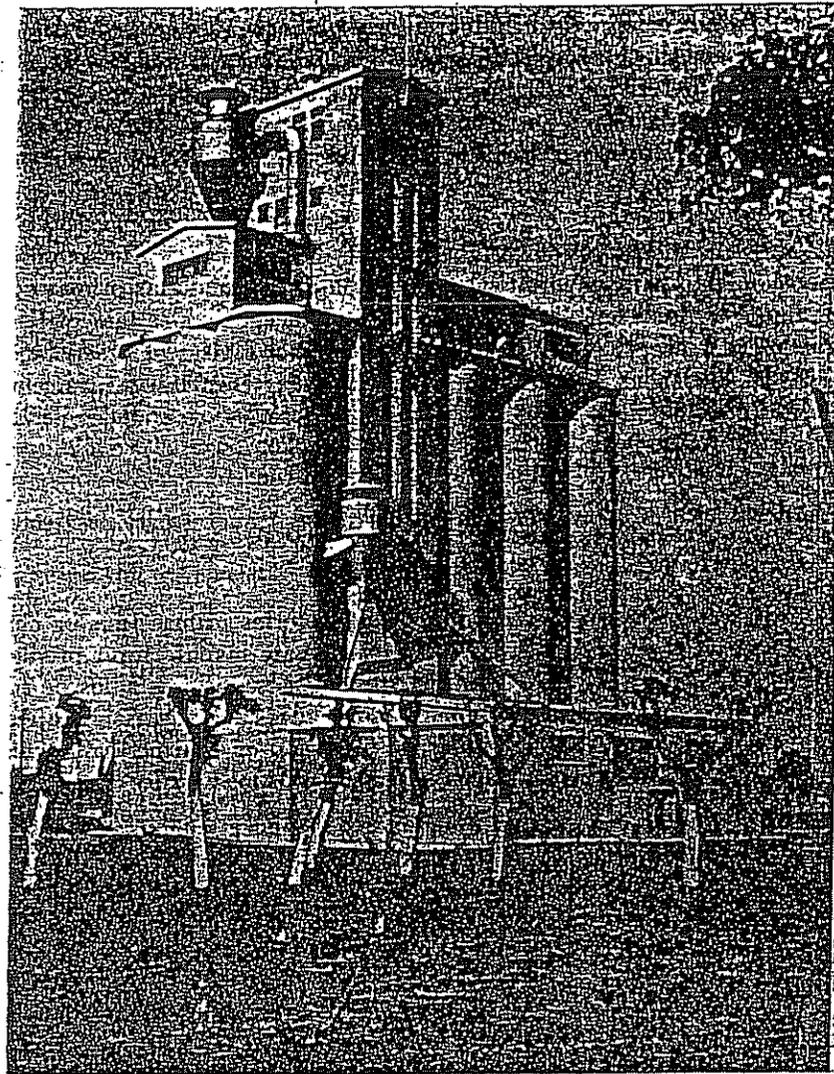


FIG. 6.22. Córdoba. Elevador de Monte Buey (Archivo General de la Nación).

Finalmente, otra forma de discriminación surgía de no considerar la merma o pérdida de materia prima en el proceso de la manufactura. Ello ni siquiera se compensaba fijando al derecho o tarifa aduaneros por unidad de materia prima un valor menor que el correspondiente a la unidad de bienes terminados. Por ejemplo, si cierta materia prima se valuaba en sólo 0,60 pesos oro por kilo, y los artículos elaborados con ella a 1,60, no se tenía en cuenta que si con tres kilos de materia prima sólo se alcanzaba a elaborar un kilo del producto terminado, la baja valuación antes mencionada daba como resultado una sobrevaluación de la materia prima en un 20 por ciento.

Otras desventajas que encontraba la naciente industria nacional en su camino, fueron la falta de capitales locales dispuestos a invertir en ella (los estancieros por su falta de interés en el nuevo proceso, la clase media por su carencia como tal de conciencia industrialista y por dificultades económicas) y la renuencia de los bancos a conceder créditos a mediano plazo, pues preferían las inversiones más sólidas en debentures con garantía flotante o los préstamos a corto plazo. El Banco de Crédito Industrial por el cual se elevaron tantas voces durante estos tiempos, sería creado mucho más tarde por el gobierno militar surgido del movimiento del 4 de junio de 1943.

Pero lo cierto es que, superando los inconvenientes anotados, la industria argentina ha crecido a saltos desde 1935, fecha que parece acertada para indicar el comienzo de este proceso. El país, impedido de continuar su desarrollo mediante las exportaciones, debido al creciente proteccionismo agricolganadero de los grandes mercados mundiales, comenzó a crecer desordenada y dispersamente hacia dentro. En 1935, el valor bruto de la producción industrial superó al de la agraria en un 14 %, y en 1943 en un 132 %. El valor agregado al producto nacional por la industria creció a más del doble entre 1935 y 1943, mientras que el de la producción agraria sólo aumentó en un 17 %, y ello principalmente debido al alza en los precios de la ganadería.

Si bien hacia 1943 la base de las actividades económicas argentinas todavía reposaba en el campo, se centraba en un número limitado de productos, y apenas había explotado las riquezas forestal y minera, las industrias de transformación ya se habían desarrollado con firmeza y variedad. Estas industrias utilizaban productos nacionales y algunas materias primas importadas, librando al país de la importación que antes había sido tradicional de la mayoría de sus bienes de consumo.

Con posterioridad a 1939, la Argentina era prácticamente autosuficiente en los ramos de vino, cerveza, azúcar, harina, aceites vegetales, pinturas

y barnices, discos fonográficos, sombreros, zapatos y demás artículos de cuero, productos derivados del tabaco, cosméticos y perfumes, neumáticos, cemento, muebles, alimentos procesados, cerámicas y cristales, la mayoría de textiles y vestimenta, una parte considerable de los artefactos eléctricos, heladeras, radios, productos químicos, rayón, plásticos, alambre, drogas medicinales, lámparas eléctricas, baterías, etcétera.

Todos estos ramos, como se ve, pertenecen genéricamente a la industria liviana, otra importante característica de la industrialización argentina, y uno de los aspectos que más ha condicionado los desarrollos posteriores. Para sintetizar en cifras el avance industrial entre 1935 y 1943, reproducimos este cuadro adaptado de Alejandro E. Bunge:

CUADRO 5.16. NUMERO DE ESTABLECIMIENTOS INDUSTRIALES, PERSONAL EMPLEADO, SUELDOS Y SALARIOS, MATERIA PRIMA Y VALOR DE LA PRODUCCIÓN. 1935-1943

| Años | Nº de establecimientos | Personal empleado | Sueldos y salarios pagados por la industria | Materia prima empleada | Valor de la producción |
|------|------------------------|-------------------|---|------------------------|------------------------|
|      |                        |                   | en millones de m\$n                         |                        |                        |
| 1935 | 40 606                 | 590 000           | 782   | 1 964                  | 3 458                  |
| 1937 | 49 275                 | 730 000           | 1 001                                       | 2 881                  | 4 709                  |
| 1938 |                        | 760 000           | 1 046                                       | 2 997                  | 4 900                  |
| 1939 | 53 927                 | 785 000           | 1 123                                       | 3 002                  | 5 127                  |
| 1940 |                        | 813 000           | 1 150                                       | 3 100                  | 5 327                  |
| 1941 | 57 978                 | 918 000           | 1 285                                       | 3 858                  | 6 341                  |
| 1942 | 60 500                 | 955 000           | 1 450                                       | 4 550                  | 7 300                  |
| 1943 | 65 000                 | 980 000           | 1 575                                       | 5 100                  | 8 100                  |

\* Sin datos.

Durante este lapso el país vivió un importante desarrollo industrial (de preferencia en las ramas livianas) al que faltó totalmente la protección estatal, brindada en cambio con premura a los productores y comerciantes en carnes y granos, y que en buena medida fue consecuencia espontánea de un proceso histórico natural estimulado por acontecimientos internacionales, como la crisis de 1929 y luego la Segunda Guerra Mundial. Dicho proceso incluyó factores como la reducción de las exportaciones en valor y cantidad; la restricción a la importación de artículos extranjeros —entre los cuales la mayor proporción estaba compuesta por productos terminados—; la devaluación del peso; la disposición del consumidor argentino a comprar todo lo que pudiera elaborarse en el país; la inseguridad política de Europa; el control de cambios, que hacía cada vez más difícil la remesa de ganancias al exterior; el creciente abaratamiento de la mano de obra, debido a la competencia y el gran margen de utilidades que se podía obtener en un país subdesarrollado.

## 7. LA RECUPERACION ECONOMICA Y LAS PRIMERAS CONSECUENCIAS DE LA SEGUNDA GUERRA MUNDIAL

El sistema de la restauración conservadora enfrentó hacia mediados de 1940 otra seria crisis, provocada esta vez por el estallido de la guerra europea de 1939. En aquella fecha el cataclismo cerró prácticamente todos los puertos europeos —a excepción de los de España y Portugal— a los productores argentinos, y limitó en forma muy considerable las bodegas extranjeras disponibles para nuestras exportaciones. Los barcos que entraban en puertos locales disminuyeron de 4,1 millones de toneladas en el primer semestre de 1940, a 2,5 millones en el segundo, y su declinación continuaba. En poco tiempo, el volumen de nuestras exportaciones sufrió una merma de más del 50%. Las importaciones, en cambio, decrecieron en proporción mucho menor debido a los acuerdos previos, y su impacto no se sintió de inmediato.

La balanza comercial de nuestro país comenzó a adquirir signo desfavorable a partir también de la segunda mitad de 1940. Esto se complicó con el desempleo temporario en alza que se advertía en los sectores industriales, como resultado de la interrupción en los envíos de materias primas importadas para ser elaboradas aquí.

Estos y otros hechos concomitantes hicieron que el ministro de Hacienda, que era de nuevo Federico Pinedo (nombrado esta vez por el vicepresidente

dente en ejercicio Ramón S. Castillo), se decidiera a elaborar un plan para enfrentar la crisis. Análogamente a lo ocurrido a principios de la década del 30, se trataba de emplear soluciones ajenas al liberalismo económico, para mantener en su esencia el predominio del sistema tradicional. El Plan de Reactivación Económica que Pinedo elevó al Congreso el 14 de noviembre de 1940, sería la respuesta de los conservadores ilustrados frente a los acontecimientos que se precipitaban.

Conviene detenerse con algún detalle en dicho Plan, no tanto por sus resultados visibles, ya que el Parlamento le negó su aprobación y a poco Pinedo se alejó del ministerio, sino porque en él pueden encontrarse antecedentes de muchos sucesos de la década del 40, cuando otros hombres y otros objetivos se enfrentarían con los últimos tiempos del conflicto armado (ya universal, y no restringido a Europa), y otras serían las soluciones a tentarse.

Brevemente, la propuesta de Pinedo indicaba:

1) Compra por el Estado de los excedentes de la producción agropecuaria a precios moderados, con el objeto de que el productor pudiera cubrir sus costos, sin que los propietarios exigieran arrendamientos excesivos. Los latifundistas, en definitiva, seguirían percibiendo la renta terrateniente de los chacareros arrendatarios, ayudados en la ocasión por los beneficios que el Estado obtenía del manejo de los cambios y que empleaba para financiar las compras antedichas.

2) Construcción de viviendas populares, facilitando los negocios de las compañías privadas a las que el Estado fomentaría con recursos financieros a largos plazos y bajo interés.

3) Estímulo a las actividades manufactureras, con créditos bancarios a largo plazo, y utilización preferente de materias primas nacionales. Pinedo explica así este insólito proteccionismo en el que no había pensado cuando fue ministro de Justo: hasta que llegue el fin de la guerra, y con él el restablecimiento de las tradicionales relaciones de país exportador de gñanos y carnes frente a países que le enviaban artículos manufacturados y combustibles, la Argentina "necesita recurrir decididamente a su industria para suplir en lo que sea posible lo que no puede importar o pagar y evitar el grave mal de la desocupación".

4) Fomento de una zona de libre comercio entre países vecinos.

5) Utilización de los recursos bancarios para las necesidades financieras del Estado, tomando a su cargo el Banco Central parte de los depósi-

tos que se encuentran en los bancos particulares. Esto se completaba con la emisión de nuevos medios de pago.

6) Créditos sin pago inmediato, fundamentalmente para la exportación al mercado británico.

7) Una discutible "nacionalización" de los ferrocarriles británicos, empleando para ello los saldos acumulados en favor del país en el Reino Unido (además de dedicarlos al rescate de títulos de la deuda pública). El capital británico se "inflaba" exageradamente a 230.593.975 libras esterlinas, para disminuir la importancia de los dividendos girados a Londres; el Estado argentino renunciaba a las "rebajas extraordinarias" de que gozaba, y se comprometía a renovar las concesiones en favor de una "Corporación de Ferrocarriles Argentinos" por crearse, que abarcaría a todas las líneas inglesas —y eventualmente a los Ferrocarriles del Estado—; a cambio de ello, el gobierno nacional tendría, luego de treinta años, el 50 % del control de dicha Corporación, pero sólo en el año 2000 la totalidad de las acciones de ésta, además de una participación directa y creciente en sus utilidades. El plan ferroviario, según confesión pública del ministro Pinedo, había sido elaborado por él mismo en su carácter de abogado y asesor de intereses británicos, percibiendo por dicha tarea la suma de 10.000 libras esterlinas.

8) Limitación de las importaciones provenientes de los Estados Unidos, al mismo tiempo que se solicitaba un préstamo en ese país para financiar las compras, sin imponerse ninguna restricción a la remesa de utilidades y servicios financieros a los Estados Unidos.

Los considerandos del Poder Ejecutivo que acompañaban al proyecto, como una resonancia más de las doctrinas keynesianas, reiteraban que "el Estado no tiene en esta necesidad alguna de sustituir a las fuerzas productivas de la economía privada. Pero es indispensable que el Estado cree las condiciones favorables y ofrezca el incentivo necesario con el fin de que esas actividades adquieran todo el impulso de que son capaces para combatir eficazmente la depresión que comienza".

El Plan Pinedo, aprobado en la Cámara Alta por 17 votos de la Concordancia contra 3 de los senadores radicales, ni siquiera llegó a discutirse en la Cámara de Diputados, donde radicales alvearistas y socialistas controlaban la mayoría del cuerpo. La posición radical puede explicarse por diversas razones, entre ellas la de no contribuir al prestigio del gobierno en manos entonces de Castillo, en quien con buenos fundamentos veían al antiguo adversario conservador, y a la táctica obstruccionista