

XXVI Jornadas de Historia Económica

Asociación Argentina de Historia Económica

Facultad de Ciencias Humanas- Universidad Nacional de La Pampa

Mesa 9: Historia industrial

María Helena Garibotti

Universidad de Buenos Aires- Facultad de Filosofía y Letras-Instituto Ravignani

helenagaribotti@hotmail.com

La política del control de cambios y su incidencia en la industria textil (1946-1955). Una aproximación desde el análisis de la revista *The Review of the River Plate*

Introducción

El trabajo parte de la concepción de política pública como un proceso decisional complejo caracterizado por la interacción entre múltiples actores (gobierno, burocracia, empresarios, sindicatos, académicos y partidos políticos) que inciden sobre los contenidos, la selección de los instrumentos para alcanzar los objetivos y la implementación de las políticas. En el caso del presente escrito interesa indagar sobre las características organizativas, los recursos y las estrategias que estos actores desplegaron en la elaboración y aplicación de políticas públicas relacionadas con la promoción industrial de la rama textil durante las dos primeras presidencias peronistas (1946-1955). Particularmente, se pretende analizar la implementación de la política de control de cambios y su incidencia sobre la industria textil, su evolución y las demandas sectoriales por parte de las entidades corporativas afectadas por el alcance de la regulación cambiaria. Durante el primer peronismo la industria textil constituyó uno de los sectores más dinámicos de la economía vinculado a la aceleración del proceso de industrialización por sustitución de importaciones, la provisión local de materias primas y el incremento del consumo del mercado interno en un contexto de expansión de los salarios reales. Se prioriza una mirada que contemple los alcances y límites de la política del control de cambios en tanto que se pretende un análisis que trascienda la mera enunciación de la política cambiaria para estudiar su implementación efectiva sobre un determinado sector productivo así como el grado de acatamiento, negociación y presión por parte de una multiplicidad de actores locales e internacionales. El trabajo de investigación se inserta en la corriente de la

denominada escuela de la “public policy” o “escuela pluralista” que concibe a la elaboración de la pública como resultado de la intervención y negociación entre diferentes actores. Se destaca que los procesos decisionales son más bien el resultado de interacciones múltiples en la que participa una diversidad de actores de manera simultánea como funcionarios, partidos políticos, grupos de interés, académicos, medios de comunicación, etc.¹ En esta ocasión, se abordará la problemática enunciada a partir del análisis de una publicación de notoria difusión sobre política económica local e internacional: *The Review of the River Plate*. La selección de la fuente no resulta azarosa en tanto que esta revista lleva a cabo un minucioso seguimiento de la industria textil y sus avatares durante la gestión peronista en función de los intereses del comercio anglo-argentino. Si bien no se trataba de la publicación oficial de la Cámara Británica de Comercio, era evidente su vinculación con ese sector, particularmente con el comercio de importación, convirtiéndose en un canal de información privilegiado en lo referente a las relaciones comerciales entre la Argentina y Gran Bretaña. En consecuencia, constituye un registro significativo de la evolución no sólo de las relaciones comerciales anglo-argentinas sino también de la política cambiaria. En definitiva, se pretende analizar la interacción entre actores, sus características políticas y organizativas así como sus principales reclamos relacionadas con la industria textil y el control de cambios a partir de una fuente en particular, *The Review of the River Plate* en paralelo con la información provista por publicaciones oficiales tales como las Memorias Anuales del Banco Central.

***The Review of the River Plate* como emprendimiento editorial vocero de los intereses comerciales anglo-argentinos**

The Review of the River Plate o *La Revista del Río de la Plata* (RRP) constituyó una publicación semanal de notoria difusión en lo que respecta al análisis de la política económica local e internacional. La contribución de numerosas revistas a la reflexión en torno a los alcances y límites de la política económica ha sido objeto de análisis por parte de numerosas investigaciones. A través de diversos emprendimientos editoriales se han canalizado las voces de diferentes actores socioeconómicos de la sociedad civil ante el gobierno en cuyas manos reposaban las herramientas de la política económica. La finalidad de dicha intervención variaba: en ocasiones los artículos constituían un elaborado discurso para legitimar la acción económica emprendida por el gobierno; en otras ocasiones, las publicaciones canalizaban los reclamos de distintas cámaras sectoriales o entidades corporativas que buscaban alterar el curso y las prioridades proyectadas desde la política pública. En el caso particular de la RRP se trató de una publicación sobre temas económicos, financieros y comerciales de la región sudamericana. Constituye un documento excepcional en tanto que su publicación tuvo lugar entre los años 1891

¹ Lindblom, Charles, *El proceso de la elaboración de las políticas públicas*, Madrid: Ediciones del Ministerio para las administraciones públicas, 1991.

y 1995 convirtiéndose en un testimonio privilegiado de los cambios en la política económica a lo largo de un siglo. Durante estos años su periodicidad fue cambiando: en principio semanal, luego cada diez días y finalmente quincenal.

El primer número de la RRP data del 5 de diciembre de 1891. Por aquél entonces, el nombre de la publicación era *The Financial Review of the River Plate (and South American Republics)* entre los números 1 y 24. La revista surgió como medio de comunicación e intercambio de información entre los oficiales de las distintas líneas de ferrocarriles de Argentina y Brasil. Conviene recordar que hacia fines del siglo XIX, las compañías ferroviarias estaban en manos de capitales británicos, de ahí la publicación de una revista en inglés. Por otra parte, la editorial de su primer número advertía que aunque pudiese haber sido objeto de crítica el hecho de estar redactada en inglés, se afirmaba que la lengua inglesa se había convertido en un idioma generalmente conocido por lo que ello no habría significado ningún obstáculo para la circulación de la revista.² Con el fin de agrandar el rango de lectores y no cercenarlo únicamente al rubro ferroviario, el equipo editorial decidió incluir información relacionada con la actividad bancaria, compañías de seguros y embarque “animado por el honesto interés de servir a varios intereses” e informar a los hombres de negocios en general. Asimismo, la revista se propuso proveer información certera sobre cuestiones económicas y financieras a los inversores europeos con el objeto de erradicar la desorientación y la escasez de información pertinente de inversores y asesores que buscaban adentrarse en las particularidades de la realidad económica argentina especialmente después la crisis económica de 1890. En su presentación a los lectores, la editorial de la RRP manifestaba que su intención no era rivalizar con la prensa existente sino más bien servir como resumen y crítica de la información económica y financiera más relevante. Por aquél entonces, los principales intereses de la revista girarían en torno a obras públicas en general, ferrocarriles, tranvías, elevadores de granos e industrias; en definitiva en todo aquello en que los inversores británicos tenían intereses directos o indirectos. A partir del número publicado el 21 de mayo de 1892 pasó a denominarse *The Review of the River Plate* con el objeto de incluir temas económicos de interés general incluyendo los financieros, política monetaria y cuestiones referidas al rubro comercial, agropecuario e industrial.

Para la década de 1940 se trataba de una publicación escrita mayoritariamente en inglés a excepción de la noticia en primera plana que contenía la nota principal tanto en inglés como en español. Las publicidades que contribuían a su financiamiento también eran en inglés por lo que sus destinatarios eran ciudadanos británicos residentes en la Argentina o bien gente de negocios estrechamente vinculados con los intereses ingleses o al comercio de importación. Si bien no se trataba de la publicación oficial de la Cámara Británica de Comercio, era evidente su vinculación con ese sector. La RRP constituyó un canal privilegiado en lo que respecta a las relaciones comerciales entre la Argentina y Gran Bretaña. En consecuencia, constituye un registro significativo

² *The Financial Review of the River Plate*, December 5, 1891, p. 6.

de la evolución no sólo de las políticas económicas generales sino principalmente de las relaciones comerciales anglo-argentinas.

Este trabajo se propone analizar la política del control de cambios durante el primer peronismo (1946 y 1955) a partir de las notas y artículos registrados en la RRP. A lo largo de los números analizados, regularmente se publican las listas de los productos de importados y exportados cuyas divisas debían adquirirse o negociarse en el mercado oficial o libre. Asimismo, la RRP publicaba traducciones al inglés de las circulares bancarias emitidas por el Banco Central con las modificaciones en las regulaciones cambiarias así como las listas de productos “esenciales” y “no esenciales” que determinaban el acceso o no a los permisos previos de cambio o a tipos de cambios preferenciales. En efecto, la política cambiaria del gobierno adquiría un peso central en lo que referente a las relaciones comerciales anglo-argentinas. A lo largo de los números se constata una recurrente insistencia en lo que respecta a la inminente convertibilidad o inconvertibilidad de la libra en la inmediata posguerra, la firma de acuerdos comerciales bilaterales, la evolución de la producción agropecuaria local y el registro de las importaciones y exportaciones británicas en relación con la Argentina. Por todo ello, la RRP permite no sólo un seguimiento de la evolución de la política cambiaria sino también la capacidad de distintos actores económicos para presionar y negociar modificaciones en el régimen de control de cambios. En este sentido, se constata el recurrente empleo de esta publicación como canal para los reclamos de las cámaras sectoriales afectados por el alcance de la regulación estatal respecto a la asignación de cambio, cuestión que afectaba tanto a exportadores como a importadores. Además, de manera recurrente se reproducía el contenido de las listas de las circulares cambiarias con los bienes y tipos de cambio asignados para concretar su importación y exportación, así como la publicación frecuente de artículos explicando en inglés los pormenores del trámite burocrático de la política de control de cambio para hacerlas inteligibles a los importadores británicos.³ Por otra parte, la RRP permite dar cuenta de la reconfiguración de las relaciones económicas internacionales a favor del retorno al multilateralismo y la liberalización del comercio mundial desde la segunda mitad de la década de 1940. En efecto, la RRP daba a conocer al público local los principales rasgos del nuevo escenario internacional que se configuraba en la inmediata posguerra y su principal preocupación residía en el devenir de la libra esterlina, la política comercial británica, la consolidación de la hegemonía estadounidense y la preeminencia del dólar como divisa clave del nuevo sistema monetario internacional.

El control de cambios y la industria textil desde *The Review of the River Plate*

El 3 de mayo de 1946, por el Decreto-Ley N° 12.596, el Poder Ejecutivo Nacional puso a cargo del Banco Central el control de cambios, centralizando en esta institución todas las funciones relativas a la política de

³ Véase, por ejemplo, RRP, “Exchange permits for Argentine Imports”, February 21, 1947, pp. 12 - 17.

cambios que hasta estaban en manos de la Oficina de Control de Cambios y otros organismos. En aquél decreto se afirmaba que:

“el Banco Central como organismo nacional encargado del manejo y la regulación de las reservas monetarias del país, debe determinar la forma en que tendrán que utilizarse esas reservas, dándoles una aplicación preferencial al pago de aquellas importaciones de materiales y elementos indispensables para el normal desenvolvimiento de las actividades del país y para las necesidades del consumo que no puedan ser atendidas en el mercado interno por la industria argentina.”⁴

El control de cambios consiste en un racionamiento y centralización de la compra-venta de divisas por parte del Estado que asigna las pocas divisas disponibles según las prioridades de la política económica en un contexto donde la demanda de divisas se incrementa (en concepto de importaciones y pago de la deuda externa) mientras que la oferta de divisas se contrae a raíz de la caída del valor de las exportaciones y el cese del flujo de capitales extranjeros. La diversa bibliografía sobre el tema brinda una amplia variedad de definiciones que van desde aquellas que reducen el problema de la regulación cambiaria a las normas reglamentarias a las que está sujeta la compra y venta de divisas hasta aquellas que la ven como un instrumento para la distribución intersectorial del ingreso.⁵ No obstante, la contribución deliberada o involuntaria de la política del control de cambios al proceso de industrialización sigue siendo objeto de debate entre los académicos. Por un lado, se concibe a la política de control de cambios como una política de promoción industrial que, en paralelo al sistema de cuotas y permisos previos, contribuye a proveer cierta protección a la industria local a través de la restricción de la competencia de las importaciones. En cambio, resulta mayormente aceptada la interpretación que concibe a la política del control de cambios como una herramienta de emergencia a ser aplicada en un momento de restricción externa de manera transitoria hasta el advenimiento de condiciones propicias. Por otra parte, desde una perspectiva crítica, se postula que la política del control de cambios habría sido funcional a los intereses especulativos de un empresariado poco dispuesto a asumir riesgos que buscaba subsistir bajo la protección de un tipo de cambio alto que asegurara el acceso de sus bienes a un mercado nacional cautivo y “protegido” de la competencia gracias al encarecimiento de las importaciones extranjeras a partir de un sistema de tipos de cambios múltiples.⁶

Conviene advertir, no obstante, que la cuestión resulta más compleja de lo que se supone. La política cambiaria no deviene como producto de una decisión unilateral desde el Estado y las autoridades del Banco Central. La fijación de un determinado tipo de cambio es fruto de una decisión política desde el Estado pero también en ella inciden las presiones de una multiplicidad de actores socioeconómicos, grupos de interés y entidades de

⁴ Memoria Anual del Banco Central de la República Argentina, año 1946, p. 82.

⁵ Salera, Virgil, *Exchange control and the Argentine market*, New York: Columbia University Press, 1941; Mangiante, Eduardo L. y Marquestó, Aníbal E., *Técnica del control de cambios en la Argentina*, Buenos Aires: Editorial Bunge, 1952; Beveraggi Allende, Walter, *El servicio del capital extranjero y el control de cambios. La experiencia argentina de 1900 a 1943*, México: Fondo de Cultura Económica, 1954; López, Pablo J., *Problemas de Política Económica en las condiciones del desarrollo desigual. Industrialización y control de cambios en la Argentina entre 1931 y 1955*, Buenos Aires: Ediciones Cooperativas, 2008.

⁶ Cortés Conde, R., *La economía política de la Argentina en el siglo XX*, Buenos Aires: Edhasa, 2005.

representación corporativa de la sociedad civil, de la presión de las cámaras de exportadores e importadores, de los partidos políticos y de la prensa que actúan como voceros de intereses concretos así como de factores foráneos en los que debe tenerse en cuenta a socios comerciales, acreedores y las ideas predominantes del paradigma hegemónico en el orden económico internacional que desde la segunda posguerra abogan por la liberalización del mercado cambiario, la eliminación de todo obstáculo a los intercambios comerciales entre países, la multilateralidad en los pagos internacionales y la convertibilidad de las monedas. Por otra parte, el impacto de la alteración del tipo de cambio en los principales socios comerciales de un país genera un impacto considerable si éste último cuenta con una economía abierta o dependiente y poco diversificada obligándola a introducir modificaciones como respuesta a cambios exógenos.

Durante el peronismo, tanto la política cambiaria como el control de importaciones a través del sistema de cuotas y permisos previos se convirtieron en el instrumento de mayor influencia en el incentivo a la sustitución de importaciones. El gobierno mantuvo el régimen de cambio fijo y el desdoblamiento del mercado cambiario entre el oficial y libre tal como se había planteado desde la década de 1930 pero con más vastos alcances y objetivos que los del mero equilibrio fiscal o evitar la depreciación de la moneda a fin de que no resultara más oneroso el pago de la deuda externa. En las circulares cambiarias se especificaban los productos o artículos respectivos y el tipo de cambio a que debían negociarse las divisas provenientes de los mismos. En base a la clasificación por categorías de cada artículo importado (esencial o no esencial), éste recibía un tipo de cambio más o menos favorable. En los primeros años los tipos de cambio se mantuvieron sin modificaciones. No obstante, la aceleración del ritmo de inflación interna a partir de 1949 provocó una tendencia a la apreciación del tipo de cambio real que desfavoreció a los exportadores y alentó las importaciones. En las circulares cambiarias se especificaban los productos o artículos respectivos y el tipo de cambio a que debían negociarse las divisas provenientes de los mismos. En base a la clasificación por categorías de cada artículo importado (esencial o no esencial), éste recibía un tipo de cambio más o menos favorable. Los tipos de cambio múltiples y las listas de productos esenciales y no esenciales fueron sufriendo modificaciones a partir de las fluctuaciones en la evolución económica y en función de las prioridades de la política económica.

Visto a largo plazo, las importaciones de bienes de consumo y de capital se redujeron, mientras que la participación de las materias primas y de combustibles, cuya importación se realizaba a un tipo de cambio preferencial, ascendieron significativamente. A grandes rasgos, se puede anticipar que la política de control sobre importaciones adoptada entre 1946 y 1955 a través del sistema de cuotas y control de cambios priorizó la introducción de materias primas y productos semielaborados para las industrias. La importación de maquinarias, repuestos, motores y herramientas se ubicó en segundo lugar, no obstante, luego de la crisis de 1949 se asignó una creciente prioridad a la importación de maquinarias agrícolas con miras a fomentar la mecanización de la producción primaria e incrementar los saldos exportables a fin de superar la restricción de divisas. En este

sentido, los propósitos iniciales declarados en relación a la búsqueda de una mayor profundización del proceso de industrialización (es decir, destinar divisas prioritariamente a importaciones “imprescindibles” que la industria local no estuviera en condiciones de proveer) debieron reformularse a raíz de las fluctuaciones de la evolución macroeconómica para dar prioridad al mantenimiento de las industrias ya existentes, de la ocupación de la mano de obra y el incremento de la productividad del sector agropecuario generador de divisas postergándose, en consecuencia, el cambio estructural a partir de 1949. En cuanto a los artículos para consumo se registra una disminución del 57% entre 1947 y 1955. De ese 11,9 % inicial para los artículos de consumo importados para 1947, la importación de tejidos representaba un 7%.⁷ En 1947 destacan las importaciones de materias primas, combustibles, automotores y maquinarias. Dentro de las maquinarias importadas se destacan las adquisiciones para la industria textil y metalúrgicas; máquinas-herramientas en general; equipos para las usinas de electricidad; calderas; motores; elementos para las industrias químicas; máquinas para la construcción de caminos; para fábricas de papel y para imprentas.⁸ A partir de 1949 dentro del rubro maquinarias incrementa de manera significativa la importación de máquinas agrícolas. Por otra parte, también desde ese año la importación de artículos de consumo importados cayó de manera significativa con repuntes en los años de recuperación económica en 1953 y 1954 pero con una notable caída en 1955.

Evolución de la distribución de los valores de los permisos previos de cambio acordados para la importación de mercaderías									
Rubros	% sobre el total								
	1947	1948	1949	1950	1951	1952	1953	1954	1955
Materias primas y productos semielaborados para las industrias	39,8	47,8	52,1	57,5	62,0	33,9	44,9	46,8	50,6
Maquinarias (incluida agrícolas), motores, herramientas, accesorios y repuestos	23,2	20,3	23,3	15,4	11,9	17,0	17,3	17,2	17,0
Elementos para los transportes	20,1	11,3	11,3	7,1	9,1	13,0	6,4	11,5	9,8
Combustibles y lubricantes	5,0	10,8	7,7	14,3	12,8	29,7	22,7	15,3	17,5
Artículos para consumo y otros productos	11,9	9,8	5,6	5,7	4,2	6,4	8,7	9,2	5,1
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Elaboración propia en base a Memorias Anuales del Banco Central de la República Argentina 1947-1955

En cuanto a la evolución de la importación de textiles y sus manufacturas estas se vieron condicionadas por la política del control de cambios como por el sistema de cuotas de importaciones (utilizado como mecanismo para influir sobre el abastecimiento del mercado interno) así como por los acuerdos bilaterales de comercio. Tras el incremento de la importación de textiles alentada por el gobierno entre fines de 1948 y 1949 con miras a

⁷ Memoria Anual del Banco Central, 1947, p. 13

⁸ Idem, p. 14.

desacelerar la inflación interna, se registra una tendencia a la baja desde 1950 que coincide con el inicio de una recesión de la rama textil por debilitamiento de la demanda que comenzaría a recuperarse en 1954.⁹

Evolución importaciones argentinas por el rubro “Textiles y sus manufacturas*” (1946-1955)									
Cantidades (En miles de toneladas)									
1946	1947	1948	1949	1950	1951	1952	1953	1954	1955
71	80	135	131	96	124	39	112	135	93

*Arpillera, Tejidos de algodón, Hilado de algodón y otros textiles

Fuente: elaboración propia en base a Memoria Anual del Banco Central de la República Argentina (1946-1955)

Evolución importaciones argentinas por el rubro “Textiles y sus manufacturas” (1946-1955)									
Valores (En millones de m\$)									
1946	1947	1948	1949	1950	1951	1952	1953	1954	1955
284	853	687	866	567	1.064	826	516	472	409

Fuente: elaboración propia en base a Memoria Anual del Banco Central de la República Argentina (1946-1955)

Con el objeto de abordar el objeto de estudio desde una perspectiva más analítica que descriptiva, el presente trabajo analiza la evolución de la política cambiaria durante el peronismo a partir de una periodización delimitada por hitos clave que alteraron el curso de las prioridades iniciales y que se advierten claramente a partir de la RRP. Durante el período de 1946-1947 se establecen las bases del régimen de importaciones basado en un sistema de cuotas, permisos previos y control de cambios. El segundo momento clave se da en agosto de 1947 cuando Gran Bretaña decide unilateralmente la inconvertibilidad de la libra generando una serie de inconvenientes para el balance de pagos argentino en tanto que impedía convertir libras a dólares estadounidenses. El tercer momento corresponde al año 1949, momento en el cual se torna evidente la restricción externa que obligó a un cambio de rumbo y de las prioridades iniciales a través de la asignación de tipos de cambio favorables para la importación de maquinaria agrícola que postergó las necesidades del sector industrial. Por otra parte, la devaluación de la libra presionó a favor de una alteración de los tipos de cambios evitando una devaluación generalizada que afectara los salarios reales. El tercer momento culmina en 1952, año en que se anuncia el Segundo Plan Quinquenal con miras a profundizar el avance del proceso de industrialización fomentando deliberadamente la expansión de las industrias pesadas. El cuarto momento inicia en 1953 una vez que se registra un descenso de la inflación interna, una recuperación de las exportaciones y del abastecimiento de divisas. En este período inicia una atapa de fomento a las exportaciones de textiles a un tipo de cambio preferencial con miras a diversificar los saldos exportables y los mercados que se mantendrá hasta 1955.

⁹ Belini, Claudio, *La industria peronista 1946-1955: políticas públicas y cambio estructural*, Buenos Aires: Edhasa, 2009; Cap. 6: “Prosperidad y depresión en la industria textil”.

Primer período: octubre 1946-agosto 1947

Las disposiciones sobre control de cambios formaron parte de un conjunto de medidas más vastas que ampliaron significativamente los márgenes de acción del Banco Central con el objeto de asignar divisas a la importación de bienes e insumos imprescindibles para mantener la actividad industrial del país que la producción nacional no estaba en condiciones de satisfacer. En función de esta premisa, el Banco Central se proponía:

“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, de 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. Dadas las cuantiosas necesidades de importación de materias primas y elementos para las industrias y los transportes con fines de reposición y expansión, es lógico que las divisas de que se dispone no se empleen para introducir artículos cuya provisión pueda efectuar la industria nacional en condiciones satisfactorias. De este modo, no sólo se procura el mejor empleo para las reservas monetarias, sino que se protege a la mano de obra nacional, punto éste de capital importancia, según hemos señalado al referirnos a las consecuencias del desarrollo industrial. Además, mientras no exista seguridad de que puedan satisfacerse todas aquellas necesidades esenciales para la actividad económica del país con las divisas disponibles y las que se reciban por futuras exportaciones, convendrá reducir el empleo de cambio para el pago de importaciones prescindibles, aún cuando se trate de artículos que no produzca la industria nacional.”¹⁰

En resumen, el Banco Central pudo implementar el control de cambios con el objetivo de “dar empleo racional a las divisas, aplicándolas preferentemente al pago de las importaciones más convenientes al desarrollo económico del país y al mantenimiento de la ocupación industrial”¹¹.

En lo que respecta a la industria textil, una de las primeras notas vinculadas al rubro textil a tres meses de haber asumido Perón la presidencia advierte una merma en la producción nacional del algodón crudo que impediría cubrir la demanda de la industria local en progresiva expansión desde la años treinta y especialmente desde el impacto de la Segunda Guerra Mundial período durante el cual se duplicó la cantidad producida en relación a la década precedente. Hacia 1946 se constata un desabastecimiento de la materia prima procedente principalmente de la provincia del Chaco. Para el período 1945-46 el artículo registraba una producción total de 67,300 toneladas métricas mientras que los requerimientos de la industria local demandaba 88,000 toneladas métricas y pese a esto se exportaron 12,730 toneladas métricas. El artículo advertía la posibilidad de que la Argentina

¹⁰ Banco Central de la República Argentina, Memoria Anual 1946, p.36-37.

¹¹ Idem, p. 18.

necesitara importar algodón para saldar aquel déficit y llamaba a las autoridades a estimular a plantadores a nuevos esfuerzos con miras a incrementar la producción.¹²

En octubre de 1946, el Presidente Juan D. Perón y el referente clave del equipo económico Miguel Miranda anunciaron una serie de modificaciones en el régimen de importaciones que implicaba una mayor restricción al comercio exterior. Este control más selectivo operaba en función de concretar la importación de bienes e insumos que requería el plan económico del gobierno, particularmente con miras a proteger y abastecer las necesidades de la industria local en expansión (materias primas esenciales y equipos).¹³

En cuanto al régimen de cuotas y permisos de cambio, **el 29 de noviembre de 1946** entró en vigencia una primera etapa en la cual se fijaron **permisos previos de cambio y cuotas de importación** para diversos artículos de variada índole. Los permisos para artículos sujetos al régimen de previo estudio en cada caso y para los sometidos al régimen de cuotas, debían solicitarse antes de efectuar la compra en el exterior. En lo que respecta a la industria textil estas regulaciones se aplicaron sobre la importación de lonas y carpas de lino y cáñamo o mezcla; tejidos de lino, cáñamo o mezcla. Las firmas interesadas en la importación de los artículos sometidos al régimen de previo estudio en cada caso o sujetos a las limitaciones cuantitativas, debían contar con un permiso de cambio otorgado por el Banco Central para que las aduanas o receptorías extendieran los correspondientes certificados de despacho a plaza. Las cuotas fueron adjudicadas al Instituto Argentino de Promoción del Intercambio (I.A.P.I.) que importaba las mercaderías directamente o por intermedio de firmas de la plaza. Una vez que el IAPI otorgaba a los importadores su participación en las cuotas, dichas firmas debían solicitar el correspondiente permiso de cambio al Banco Central. Para los demás artículos el permiso se otorgaba después de realizada la compra y debía gestionarse dentro de las 24 horas posteriores a la operación. En ambos casos los permisos aseguraban, dentro del período de su vigencia, la cantidad de divisas y la clasificación de las mercaderías, es decir, la clase de certificado de despacho a plaza que se otorgaba para adquirir las divisas respectivas en el mercado oficial una vez introducidas al país las mercaderías. Las mercaderías que llegaban a puerto sin permiso de cambio o por cantidades superiores a las autorizadas debían ser reembarcadas o, en su defecto, podían ser despachadas a plaza a un tipo de cambio equivalente al quíntuplo del que regía al momento de realizarse la operación.¹⁴

La segunda etapa de las medidas de cambio, puesta en vigor el **20 de enero de 1947**, consistió en **modificar los tipos de cambio** para una serie de artículos y **establecer el permiso de cambio con carácter general para todas las importaciones**. Dicha medida complementó el sistema puesto en práctica a fines de 1946, cuando se fijaron cuotas para la importación de algunos artículos y se dispuso el régimen del previo estudio en cada caso para autorizar el ingreso de maquinarias y motores. A partir de 1947 se incorporó en el régimen de

¹² RRP, "Argentina may need to import Cotton", September 3, 1946 p. 29.

¹³ RRP, "Exchange modifications", October 11, 1946, p. 10-11.

¹⁴ Banco Central de la República Argentina, Memoria Anual 1946, p. 85

importaciones la participación de la Secretaría de Industria que debía emitir un “certificado de necesidad” como requisito para la solicitud del permiso respectivo. El certificado implicaba el reconocimiento oficial sobre la imposibilidad de cubrir la demanda “en calidad y cantidad” con productos de origen nacional.¹⁵

Tras la implementación de las nuevas reglamentaciones, la RRP, en tanto vocera de los intereses comerciales, da lugar a manifestaciones que abogan por la libertad de comercio así como exigencias a favor de una participación activa por parte de la Cámara de Comercio en la elaboración de las políticas públicas que regulan el comercio exterior. En febrero de 1947 la RRP publica extractos del Informe Anual de la Cámara Argentina de Comercio en el que se solicita a las autoridades revertir el aislamiento de dicha entidad en la elaboración de políticas económicas:

En referencia a los cambios que han tenido lugar en la estructura económica del país- desde la nacionalización del Banco Central hasta la formulación del Plan Quinquenal- la Cámara dice “las fuerzas activas del país y el trabajo no deben reducirse a meros factores pasivos en la planificación, solución y cristalización de las medidas contempladas. Su rol debe ser dinámico, no estático- el fruto de su participación en detalles previos que les infundirá la confianza necesaria para llevar a cabo esos planes en cuya preparación ayudaron con opiniones y experiencias.” (...) “la lucha se encuentra entre esas tendencias, que por un lado, desean devolver a la industria privada los instrumentos de producción y actividad mercantil y, por el otro, aquellos deseos de reservar para manos oficiales el desempeño de tales funciones, como ha estado sucediendo durante más de quince años en casi todos los países. No hay duda de que este problema no se resolverá en un futuro muy cercano, ni su solución estará totalmente a favor de un concepto del otro; pero lo que podemos afirmar ahora es que mientras los Estados tomen medidas que les otorguen autarquía absoluta frente a otros, y en este caso el contagio es letal, entonces todos los monumentos que se plantean para asegurar la paz entre la humanidad será de corta duración”¹⁶

El reclamo a favor de la libertad de comercio resulta evidente mientras que la ausencia de participación en la elaboración de política pública da cuenta de las características del proceso de elaboración de política pública durante los primeros años del peronismo donde cobró mayor protagonismo la burocracia que la iniciativa empresarial. Esta cuestión se revertiría a partir de 1953 a través de canales de comunicación más fluidos entre Estado y empresariado industrial con miras a la elaboración de políticas públicas consensuadas.¹⁷

El 4 de julio de 1947 la RRP canaliza la creciente preocupación británica por la restricción argentina hacia la importación de textiles ingleses. A partir de la decisión del Banco Central de suspender permisos previos de cambio para la importación de una amplia variedad de artículos de lana y algodón, la RRP expone claramente cómo la medida afecta a Manchester y Bradford. La publicación de las estadísticas del año 1938, antes del

¹⁵ Belini, Claudio “Estado y política industrial durante el primer peronismo” en Berrotarán, Patricia; Jaúregui, Aníbal y Rougier Marcelo (comps.), *Sueños de bienestar en la nueva Argentina. Políticas públicas durante el peronismo, 1944-1945*, Buenos Aires: Imago Mundi, 2004, p.85.

¹⁶ RRP, “Argentina Chamber of Commerce Annual Report”, February 21, 1947, p. 15-17.

¹⁷ Véase Belini, Claudio, (2014), *Convenciendo al capital. Peronismo, burocracia, empresarios y política industrial, 1943-1955*, Buenos Aires: Imago Mundi.

estallido de la Segunda Guerra Mundial, daban cuenta del alcance de la nueva regulación del Banco Central sobre el comercio anglo-argentino:

Importaciones argentinas de piezas de algodón según la lista de tarifa número	Desde Reino Unido únicamente Kilogramos	Importaciones totales Kilogramos
2,997	2,499,704	4,919,615
2,998	405,749	1,061,842
3,001	1,116,066	2,874,290
3,004	3,755, 473	7,764,189
3,005	807,906	8,848,570
2,980	412,320	3,289,570
2,982	62,297	135,694

Fuente: *The Review of the River Plate*, 4 July 1947, p.9.

Importaciones argentinas de piezas de lana según la lista de tarifa número	Desde Reino Unido únicamente Kilogramos	Importaciones totales Kilogramos
3,038/40	1,546,439	2,459,635
3,044/46	1,036,343	1,660,244

Fuente: *The Review of the River Plate*, 4 July 1947, p.10.

A raíz de las restricciones anunciadas por el Banco Central tales como la suspensión del otorgamiento de permisos previos de cambio, la RRP advierte que, en caso de mermar las importaciones británicas de textiles británicas de lana y algodón, la capacidad de compra del Reino Unido caería en similares proporciones generando, consecuentemente, serias repercusiones sobre la economía argentina en tanto que Gran Bretaña constituye el principal mercado de exportación de la Argentina:

“Los informes de Gran Bretaña sobre la reacción de allá hacia la política de restricción del comercio de importación de la Argentina indican que estos anuncios sucesivos sobre nuevas restricciones, con la clara implicación de otros a seguir, están dando lugar a una creciente perplejidad y preocupación, aplicando como lo hacen a un mercado en el que Inglaterra debe comprar suministros de alimentos que se necesitan urgentemente y comprarlos con lo que ella puede vender. **Si la oportunidad de vender se reduce cada vez más, la capacidad de compra debe disminuir de manera similar. Y el Reino Unido ha sido tradicionalmente, y sigue siendo, el principal mercado de exportación de Argentina.**”¹⁸

Además de la lana y algodón, el artículo denunciaba la implementación de otras restricciones contra una gran variedad de confecciones tales como prendas de seda, lana, algodón, lino y mezcla de éstos, incluyendo medias, sobretodos, impermeables, trajes, manteles, sábanas, toallas; y otros artículos que representaban una amenaza menor al comercio de importación británico. En cuanto a la importación de hilados no hubo restricciones, razón por lo cual generaba satisfacción por parte de importadores ingleses

¹⁸ RRP, 4 July 1947, p.10. Traducción propia.

en tanto proveedores relativamente importantes de la Argentina. En este sentido, se argumentaba la necesidad de mantener las importaciones de hilado sin restricciones ya no por preservar el poder de compra británico respecto a las exportaciones argentinas, sino para mantener el nivel de actividad de la industria argentina.

“Parece, además, que los hilados importados son ampliamente utilizados por la industria textil argentina y, por lo tanto, es de esperar que la política de importación selectiva seguida por las Autoridades no excluya los hilados, en aras de la estabilidad de lo que es ahora uno de las industrias más desarrolladas del país”¹⁹

A continuación, la nota publicada en la RRP expone los motivos que respaldaban las restricciones adoptadas por las autoridades argentinas y que se reproduce a continuación. El lector sabrá disculpar la extensión de la cita en tanto que su longitud corresponde con su grado de relevancia para la argumentación del presente trabajo:

“Los Motivos de la Restricción

Teniendo en cuenta esta fuerte intensificación del control restrictivo del comercio de importación en la Argentina, como lo revelan las circulares de esta semana, anteriores y recientes del Banco Central, parece que se detectan tres motivos subyacentes separados que tienen, sin embargo, un objetivo común.

El objetivo es la expansión económica industrial e indudablemente veremos una intensificación progresiva de estas restricciones a la importación ya sea porque (a) la protección de una industria local dada que es esencial para la supervivencia y expansión de esa industria requiere que se excluya el artículo extranjero competidor, o (b) que los recursos de divisas en rápido decrecimiento de la Argentina deben ser administrados y gastados racionalmente en capital o bienes de producción, incluso si la operación de esta prioridad significa la exclusión de bienes de consumo de origen extranjero con los que el producto argentino no compite ni en calidad ni en precio; o incluso, en el caso de artículos menos esenciales, donde no existe un equivalente argentino, pero en lo que respecta a su falta las autoridades deciden que se debe practicar la austeridad. El tercer factor o motivo mencionado es (c) que ciertas restricciones a la importación pueden demostrar ser operativas como tales en lo que concierne al importador privado, y Argentina puede ser todavía un importante comprador en el extranjero de muchos artículos que figuran en las listas "sin permiso", con la diferencia importante, sin embargo, que tales compras y la posterior venta interna se llevarán a cabo oficialmente. Al menos, eso es sugerido por el hecho -y las implicaciones- del catálogo del I.A.P.I. (...). E incluso este último aspecto de la cuestión está relacionado con el objetivo común de la industrialización nacional en razón del beneficio que tales actividades del I.A.P.I. producen y la parte vital que estas ganancias juegan en el financiamiento del Plan Quinquenal cuyo objetivo esencial es la industrialización declarada a alta presión.

Las consecuencias de esta política en la práctica deben ser inevitablemente un sacrificio en el nivel de vida actual en la Argentina: sacrificio presente para beneficio futuro. Tal es, al menos, la teoría de la autarquía. El éxito de la política, en última instancia, dependerá en gran medida de que la industria argentina, en un mercado tan limitado, pueda construir las fuertes reservas de capital creativo que requiere una economía industrial progresiva.”²⁰

¹⁹ Ibídem, traducción propia.

²⁰ RRP, 1947, p.11.Traducción propia.

La nota de la RRP advierte como finalidad del progresivo control de cambio la profundización de la industrialización no sólo restringiendo el ingreso de importaciones a fin de contener la competencia externa y con miras a asignar las divisas disponibles a la importación de maquinaria, sino también para la obtención de un margen de ganancia del IAPI con miras a lograr avanzar en el proceso de industrialización mediante la redistribución intersectorial del ingreso. Pero al mismo tiempo cuestiona dichos objetivos al señalar la pequeña escala del mercado local como gran limitante para el desarrollo de una “economía industrial progresiva” así como el deterioro del nivel de vida de la población por la política de monopolio del comercio exterior por parte del IAPI.²¹

Segunda etapa: agosto 1947- fines 1948

La política selectiva de las importaciones a través del régimen de cuotas, permisos previos y control de cambios se vio modificada en **1947, como consecuencia de la declaración de la inconvertibilidad de la libra**. En principio, **en el mes de agosto se decidió suspender “transitoriamente y con carácter general el otorgamiento de permisos de cambio para toda clase de importaciones hasta tanto se hiciera el estudio que la nueva situación exigía”**. La medida resultaba lógica en tanto que “una de las fuentes de donde obteníamos los dólares para atender nuestras compras en el área de divisas libres era la conversión de libras esterlinas, de las cuales teníamos excedentes como consecuencia del resultado favorable en el balance de pagos con el Imperio Británico.”²² En 1947 el balance de pagos arrojó un déficit del sector de divisas libres en contraposición al aumento de las existencias de divisas de convenio. En este punto, conviene advertir el condicionamiento externo que supuso la decisión británica de suspender la convertibilidad de la libra en agosto de 1947 dada la dependencia de la economía argentina respecto a la inglesa:

“Cabe agregar que la suspensión de la convertibilidad de la libra, en cuya área se coloca más de la tercera parte de nuestras 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. La decisión del Gobierno de Gran Bretaña afectó profundamente la evolución de nuestras cuentas internacionales e hizo necesario que el Banco Central afrontara la nueva situación con energía y prudencia para amortiguar sus efectos sobre la economía del país”²³

La inconvertibilidad de la libra impactó directamente en la política del control de cambios, estableciéndose como prioridad el intercambio con aquellos países con los cuales la Argentina había firmado acuerdos bilaterales. Las necesidades de renovación de bienes de capital, insumos y combustibles procedentes de área de

²¹ Véase Novick, Susana, *I.A.P.I.: auge y decadencia*, Buenos Aires: Catálogos, 2004.

²² Banco Central de la República Argentina, Memoria Anual 1947, p. 51.

²³ Banco Central de la República Argentina, Memoria Anual 1947, p. 11.

divisas libras experimentaban, en consecuencia, un considerable desafío. La importaciones procedentes de los Estados Unidos resultaban clave en este aspecto y dado que el intercambio comercial con dicho país se tornó muy desfavorable, la Argentina debió desprenderse de importaciones crecientes de oro para cancelarlo.²⁴ De ahí que los objetivos prioritarios de impulsar una profundización industrial a través de la regulación cambiaria se vio alterada por razones externas pero estrechamente vinculadas a la estructura dependiente de la economía local respecto a la británica. La prioridad pasó a ser la compensación de saldos exportables más que la superación de las limitaciones estructurales de la economía argentina. En síntesis, desde mediados de 1947 un factor externo condicionó la política de control de cambios local, tornándose más estricto el otorgamiento de permisos previos de cambio. **La suspensión de la convertibilidad de la libra obligó a establecer los lineamientos de una nueva política de cambios** en consonancia con el rumbo que habría de tomar las cuentas internacionales. Las prioridades para la asignación de divisas pasaron a ser desde entonces garantizar **facilidades para que las compras se orientasen hacia los países con los cuales se habían concertado convenios comerciales, y naciones limítrofes.**²⁵ En septiembre de 1947 se estableció un régimen para el otorgamiento de permisos previos de cambio para las importaciones vigente, en principio, hasta el mes de junio de 1948. El criterio para la asignación de dichos permisos estaba basado en la conveniencia de reservar en la mayor medida posible las existencias de divisas libres, dando preferencia a las importaciones originarias de los países con convenios de compensación y de los limítrofes y en la necesidad de facilitar, en primer lugar, la introducción al país de artículos esenciales para el mantenimiento de la actividad económica, y en segundo término, el abastecimiento de nuestro mercado interno.²⁶

La inconvertibilidad de la libra generó un serio obstáculo para la concreción de compras en el área del dólar. De ahí que, pese a que las importaciones esenciales eran de procedencia estadounidense, la restricción de convertir libras esterlinas en dólares llevó a importar, en la medida de lo posible, bienes, equipos e insumos desde aquellos países con los cuales se habían firmado convenios comerciales. Por lo tanto, la lógica pasó de “importar lo que necesitamos” a “importar lo que podamos en función a los convenios comerciales bilaterales”. En efecto, el año 1947 en materia de política de cambios supuso un cambio respecto a las prioridades iniciales y, en consecuencia, “lo que se habría propuesto inicialmente como un plan orgánico de importaciones derivó muy pronto en una política más tradicional de administración de divisas.”²⁷

²⁴ Banco Central de la República Argentina, Memoria Anual 1947, p. 45.

²⁵ Banco Central de la República Argentina, Memoria Anual 1947, p.12

²⁶ Banco Central de la República Argentina, Memoria Anual, 1948, p. 24.

²⁷ Belini, Claudio “Estado y política industrial durante el primer peronismo” en Berrotarán, Patricia; Jauregui, Anibal y Rougier Marcelo (comps.), *Sueños de bienestar en la nueva Argentina. Políticas públicas durante el peronismo, 1944-1945*, Buenos Aires: Imago Mundi, 2004, p.85.

En la segunda mitad **1948** la restricción de divisas se agravó por la restricción externa, el deterioro de los términos del intercambio, la exclusión del Plan Marshall y las presiones por el inminente estallido de un nuevo conflicto bélico. En esta coyuntura se refuerza el bilateralismo como medida defensiva no deseada.

“Una situación de tal naturaleza nos constriñe forzosamente a encauzar, en estos momentos, las importaciones desde aquellos países que adquieren los productos argentinos, pues sólo en esta forma lograremos abastecernos de bienes, sin afectar nuestras disponibilidades de oro y divisas.

En este sentido, debe aceptarse que la estructura básica de nuestro intercambio y la inconvertibilidad actual de las divisas que recibimos en pago de nuestra producción exportable, nos llevan necesariamente a tratar de utilizar al máximo las posibilidades que encierra la negociación comercial bilateral, sin dejar de reconocer que, con esta política, el país no puede alcanzar todos los beneficios que recogería con la restauración del multilateralismo en el comercio internacional.

En efecto, esta política de acuerdos bilaterales que deriva de la necesidad ineludible de colocar nuestras exportaciones y mantener nuestras importaciones, no deja de afectar, en alguna medida, el desenvolvimiento de la economía nacional.”²⁸

En esta declaración queda demostrado claramente cómo el bilateralismo, más que una decisión deliberada fue una imposición de una coyuntura transitoria caracterizada por la escasez de divisas libres. Los objetivos primigenios de la política del control de cambios se vieron tergiversados por la coyuntura externa, particularmente a partir de la inconvertibilidad de la libra, cuya causa última no radicaba en el factor externo sino en la excesiva dependencia de la economía nacional de la inserción de sus exportaciones en el mercado británico. “La política de cambios desarrollada en 1948 ha seguido orientada hacia las importaciones provenientes de los países con convenios de compensación y de los limítrofes con respecto a los cuales se contaba con mayor disponibilidad de divisas.” (BCRA, Memoria Anual 1948, p.12) La profundización de la industrialización por sustitución de importaciones debió postergarse para priorizar el mantenimiento de la actividad existente, no para fomentar nuevas industrias. Paralelamente, abastecer las necesidades del consumo del mercado interno y mantener la ocupación de la actividad económica. Tal como lo expone la Memoria Anual del Banco Central, **“en la distribución de los permisos de cambio se ha dado preferencia a la importación de aquellos artículos conceptuados esenciales para el mantenimiento de la actividad económica y el adecuado abastecimiento del mercado interno”**. (BCRA, Memoria Anual 1948, p. 12).

Tras la declaración de la inconvertibilidad de la libra esterlina en agosto de 1947, la escasez de asignación de divisas, particularmente de dólares, se tornó un tema recurrente para los importadores. La tapa del 18 de junio de 1948 de la RRPP publica tanto en inglés como en español extractos de la nota que había dirigido la Cámara Argentina de Comercio al Consejo Económico Nacional exponiendo sus denuncias centradas en la persistencia de obstáculos al intercambio con el exterior encarnadas concretamente por la política del IAPI que inhibiría el

²⁸ Banco Central de la República Argentina, Memoria Anual 1948, pp.10-11

dinamismo de la iniciativa comercial privada. Se cuestiona la falta de diversificación de las exportaciones así como la escasa concesión de permisos de cambio para importar equipos, repuestos y combustibles. Entre las sugerencias que propone la Cámara de Comercio a las autoridades del Banco Central se solicita que dicha institución practicara “una encuesta entre los importadores regulares de productos norteamericanos para determinar las necesidades de divisas en un período de 12 meses y clasificar los artículos por grupo de afines.” De esta manera, “las divisas disponibles se asignarían en cantidades globales a necesidades oficiales y privadas. La ventaja de algún plan racional, es que todos trabajaríamos sobre bases conocidas de antemano y permitiría, a su vez, a los importadores, encauzar su actividad comercial sin la desmoralizadora incertidumbre del presente.”²⁹ En definitiva, el monopolio del comercio exterior en manos del Estado y la falta de previsión era lo que generaba mayor crítica por parte de los importadores.

Por otra parte, la entidad también demanda que la falta de concesión de divisas para la importación de insumos, equipos y repuestos repercutiría negativamente sobre los costos de producción con el consecuente aumento de precios que deteriora el poder adquisitivo de los consumidores así como también ha creado obstáculos para colocar los productos argentinos en los mercados del exterior, especialmente para los artículos manufacturados al verse deteriorada su competitividad. La salida de la coyuntura crítica respondería, según la nota de la Cámara de Comercio al Consejo Económico Nacional en un incremento de la productividad, reclamo que a partir de 1949 será una constante en las entidades patronales:

“Hay, en resumen, poco aliciente para la expansión, aun si fuera factible, ni en el mercado interno ni en el exterior, hasta tanto se pueda efectuar el ajuste necesario de los factores involucrados. Cómo se puede hacer tal ajuste no es fácil de ver, ya que el proceso es un círculo cerrado hasta que se rompa por la fuerza: si el trabajo no se hace más productivo difícilmente puede haber un aumento de la producción suficiente para reducir los costos y los precios; no hay incentivo para aumentar la producción si no se encuentran mercados, y no se encontrarán si no se reducen considerablemente los precios; es poco probable que el trabajo aumente su productividad si no se le ofrece mayor remuneración; pocos industriales están dispuestos a arriesgarse a ofrecer mayores salarios por un aumento hipotético de la producción a colocarse en mercados hipotéticos.”³⁰

Además de esta modificación de las prioridades para el otorgamiento de las divisas, el año 1948 constituye un año bisagra en tanto que por primera vez se menciona la **necesidad de asignar divisas para impulsar la mecanización de la producción agropecuaria con miras a incrementar los saldos exportables y, consecuentemente, el abastecimiento de divisas.** (Memoria Anual 1948, pp.12-13). El “cambio de rumbo” de la política económica peronista buscaría estimular la producción primaria, complementando el otorgamiento de divisas a un tipo de cambio preferencial para la importación de maquinaria agrícola con políticas crediticias pro

²⁹ *The Review of the River Plate*, “Posición de la Cámara Argentina de Comercio”, June 18, 1948, p.3-4.

³⁰ *Ídem*, p. 6.

agro y garantizando mejores precios para los productores desde el IAPI que a partir de entonces va a subsidiar al sector primario en vez transferir renta agropecuaria hacia las actividades industriales y urbanas como lo había hecho durante los primeros años de su existencia.

En lo que respecta a la importación de artículos vinculados a la industria textil, se incluyeron nuevos artículos como el hilado de rayón a la viscosa. Por otra parte, de acuerdo con el Convenio “Andes” firmado entre la Argentina y Gran Bretaña, se fijó una cuota en divisas, que también fue asignada a los importadores por el Instituto Argentino de Promoción del Intercambio, para la importación de tejidos de lana y de algodón y otros artículos afines.³¹ Las condiciones de este tipo de acuerdos implicaban en muchos casos permitir la importación de artículos considerados no esenciales por el gobierno argentino, desvirtuándose los objetivos iniciales de la regulación cambiaria constituyendo uno de los condicionantes inevitables en un contexto de restricción externa:

“El gobierno argentino se comprometió a acordar a los productos británicos el tratamiento más favorable en la aplicación de sus sistemas de permisos de cambio y control de importaciones, y a otorgar permisos previos de cambio hasta una suma determinada, para la importación de mercaderías que, en el momento de suscribirse el Convenio, eran consideradas no esenciales.”³²

Tercera etapa: 1949-1952

El año **1949** constituye un año bisagra por varios motivos. En primer lugar, a partir de 1949 el otorgamiento de los permisos de cambio empezó a ser mucho más sensible a la evolución de las cuentas internacionales que antes. La reconstrucción de los países europeos, la exclusión de la Argentina del Plan Marshall, el inminente estallido de una nueva guerra por los conflictos en Berlín o en Corea al año siguiente, el deterioro de los términos de intercambio contribuyeron a agravar la escasez de divisas. El desequilibrio de nuestro balance de pagos había llevado las existencias de oro y dólares a un nivel mínimo, quedando únicamente márgenes favorables en algunas cuentas de compensación. Dado semejante panorama, “la mejoría de esta situación crítica depende esencialmente del aumento de nuestras exportaciones en general y en especial de las ventas dirigidas al sector de países del área del dólar. (...) Esas medidas deberán complementarse con un régimen sumamente restrictivo en materia de importaciones provenientes de países en los cuales no tenemos suficientes medios de pago.”³³

La escasez de divisas impuso la necesidad de restringir la concesión de permisos de cambio e incrementar los saldos exportables para revertir su desabastecimiento. A partir de 1949 inicia una nueva etapa en la política económica peronista con el desplazamiento de Miguel Miranda y la designación de Alfredo

³¹ Banco Central de la República Argentina, Memoria Anual 1948, p. 26.

³² Banco Central de la República Argentina, Memoria Anual 1948, p. 34

³³ Consejo Económico Nacional, “Examen de la situación del país al 31.1.1949”, p. 1-3.

Gómez Morales como presidente del Banco Central, más tarde al frente de la conducción del Consejo Económico Nacional y luego del Ministerio de Asuntos Económicos de la Nación. El punto de inflexión lo supuso el año 1949, dándose inicio a una recesión que se prolongaría hasta 1952, iniciándose una gradual recuperación hacia 1953. En lo que respecta a la evolución de la política económica peronista, se inició un “cambio de rumbo” más favorable al campo con miras a alentar la oferta de bienes que pudieran colocarse en el mercado exterior para revertir la escasez de divisas a través de una política de subsidio del IAPI hacia el sector primario comprando las cosechas a los productores a precios más altos que los que percibía por su venta en los mercados internacionales; una reasignación más favorable de crédito a este sector y una reasignación de permisos previos de importación favorables al campo para la adquisición de maquinaria agrícola. Esta revisión de las prioridades iniciales se profundizaría más tarde entre 1952 y 1955 a partir del Plan de Emergencia de 1952, el Segundo Plan Quinquenal anunciado en 1952, la Ley de inversiones extranjeras de 1953 y el Congreso de el Congreso Nacional de la Productividad y Bienestar Social de 1955 donde se fijaba la idea de que los aumentos salariales vendrían acompañados de un aumento de la productividad o bien los contratos petroleros de 1955 que no lograron aprobarse en el Congreso de la Nación.

La Memoria Anual del Banco Central de 1949 advierte desde el inicio cómo el control de cambios no constituye una excepcionalidad si se observa el contexto histórico internacional donde prima el proteccionismo comercial y la imperiosa necesidad de asegurar el equilibrio de los balances de pagos aquejados por una tendencia generalizada al déficit. Según la Memoria Anual de 1949, en el marco de este contexto, la implementación del control de cambios junto con los convenios comerciales bilaterales se justifica en tanto herramienta fundamental para asegurar el equilibrio del balance de pagos.

“Este temperamento corresponde a un criterio realista en materia monetaria internacional, cuya política está fuertemente influenciada por un régimen comercial restrictivo, que se exterioriza en controles de cambio y en el mantenimiento de áreas monetarias, acentuados por los procesos discriminatorios de las importaciones y exportaciones, tendientes a defender el equilibrio de los balances de pagos”³⁴

En el plano discursivo se advierte un cambio que inició anteriormente en los hechos: una mutación en la concepción de la política de control de cambios que va de herramienta de promoción sectorial a mecanismo necesario de administración de divisas para mantener el equilibrio del balance de pagos. Es decir, de redistribución intersectorial del ingreso (a través de la política del IAPI orientada a desligar la evolución de los precios internos de los internacionales y captar una parte de la renta agropecuaria extraordinaria y transferirla hacia el sector urbano de la economía) a administrador de divisas. En un contexto económico adverso caracterizado por la recuperación de los países anteriormente afectados por la guerra, la retracción de las

³⁴ Banco Central de la República Argentina, Memoria Anual 1949, p.5.

exportaciones, el deterioro de los términos de intercambio, la adopción de políticas proteccionistas, la finalidad era preservar, no transformar, la estructura económica vigente:

“La política económico-financiera argentina se ha desenvuelto en el año 1949 con un criterio realista de la situación internacional y del desarrollo de la actividad interna. Las medidas cambiarias, monetarias y crediticias adoptadas han respondido en todas las circunstancias a un análisis minucioso de la situación imperante, para evitar repercusiones inconvenientes en la estructura alcanzada por el país.”³⁵

Ante el anuncio de nuevas restricciones y controles al comercio de importación, la RRP insiste en la negativa británica a reconsiderar la convertibilidad de la libra citando como ejemplo las negociaciones mantenidas con Egipto y Canadá. A modo de ejemplo, Gran Bretaña rechaza el reclamo argentino por el cual se la acusa de pagar las importaciones a Canadá en dólares en vez de libras, aclarando que los dólares canadienses eran inconvertibles a los dólares estadounidenses y que, en caso de aplicarse la misma política hacia la Argentina, eso equivalía a pagar las importaciones argentinas en pesos argentinos. Asimismo, se muestra escéptica en torno a las prioridades económicas manifiestas por parte de las autoridades argentinas de sólo permitir el ingreso de importaciones esenciales como bienes de capital. En efecto, la nota de la RRP concluye esbozando las pretensiones por parte de importadores de que la inflación interna obligase a las autoridades a una reconsideración de las prioridades para la asignación de permisos de cambio, favoreciendo la importación de bienes de consumo:

“Las expectativas en los círculos comerciales de ultramar de que la situación inflacionaria argentina requerirá que una amplio rango y variedad de bienes de consumo tengan una alta prioridad a expensas de los bienes de capital en la nueva lista deben más, quizás a una ilusión a una interpretación objetiva de las dificultades económicas argentinas en el momento actual y de la actitud de las autoridades ante esas dificultades.”³⁶

Otro desafío que debió afrontar la economía argentina en el marco de una coyuntura crítica general fue la **devaluación de la libra esterlina en septiembre de 1949** que impulsó una serie de debates al interior del gabinete económico del gobierno. Ante tal situación, dada la naturaleza de la relación comercial que unía a la Argentina con Gran Bretaña, los voceros de los intereses británicos esperaban consecuentemente que la Argentina devaluara el peso siguiendo a la devaluación de la libra.³⁷ La presión británica para que la Argentina devaluara el peso estaba estrechamente vinculada con el hecho de que, en caso de no devaluarse el peso a la par que la libra, se afectaba el precio de las exportaciones de carnes argentinas hacia Gran Bretaña, exigiendo la Argentina precios más altos a Inglaterra como consecuencia de la devaluación de la libra.³⁸ En el marco de las

³⁵ Banco Central de la República Argentina, Memoria Anual 1949, p. 9.

³⁶ RRP, March 11, 1949, p. 7.

³⁷ RRP, sept. 23, 1949, N 3015, p. 5 y 6, “The Pound and the future”; “Local effects”, p. 7.

³⁸ RRP, sept. 30, 1949, N 3016, p. 13 “Devaluation sooner or later?”; “Pero “si la Argentina hubiese contemplado la devaluación no habría intimado un pedido a Inglaterra por precios más altos para la carne como consecuencia de la devaluación de la libra” en “Devaluation doubts”, p. 22.

negociaciones comerciales anglo-argentinas la presión británica para que se modificaran los tipos de cambio de exportación e importación resultaba una constante.³⁹ Finalmente, se procedió a alterar los tipos de cambio, descartándose la opción por una devaluación generalizada que afectaría los precios internos, los salarios reales y el consumo de la demanda doméstica.

“Recién pudo modificarse la tendencia declinante de nuestras exportaciones, cuando se consideró oportuno el **reajuste de algunos tipos de cambio y de nuevos precios de venta al exterior, a raíz de la fuerte desvalorización de la divisa inglesa en el mercado internacional, ocurrida el 17 de septiembre, que fue seguida por la de muchos países competidores de la Argentina.** Con esos reajustes no sólo se ha evitado una perturbación de nuestras ventas, por la notable diferenciación en los cambios que los competidores habían fijado respecto de los productos de origen nacional, sino que también se permitió colocar nuestros productos a niveles más convenientes para el comprador extranjero, estimular las exportaciones recientes y resguardar la capacidad de la competencia de la producción industrial interna con respecto a los artículos similares de origen foráneo.”⁴⁰

Tras la restricción externa de 1949, dos reclamos se hicieron recurrentes por parte de las entidades industriales y comerciales: 1) reclamos por la negativa o demora en la concesión de permisos previos de cambio para importación de equipos, repuestos, combustibles, etc; 2) mayor productividad de los factores productivos (particularmente mano de obra) a fin de reducir costos y precios y mejorar la competitividad en los mercados. Respecto al reclamo sobre la política cambiaria, debe tenerse en cuenta que, ante el déficit del balance de pagos y el deterioro de los términos de intercambio agravó la escasez de dólares obligando a las autoridades económicas a restringir la concesión de permisos previo de cambio a aquellas importaciones consideradas imprescindibles. A partir de 1949, la *Gaceta Textil*, una de las publicaciones más representativas de las entidades patronales de la industria textil, incrementó significativamente los reclamos contra la insuficiente concesión de permisos previos de cambio para la importación de insumos, partes y repuestos de maquinaria extranjera argumentando que de no revertirse la situación el paro de la actividad y el aumento del desempleo sería inminente. La publicación de artículos que hacen referencia a las resoluciones del Banco Central de suspender provisoriamente los permisos de cambio para la importación de determinados insumos y repuestos son recurrentes en varios números particularmente a partir de mediados de 1948.⁴¹

El 1ero de octubre de 1949 por circular N 1157 el Banco Central comunicó al comercio importador la **reimplantación del sistema de licitaciones.** El régimen implicaba que se pondría a disposición de los demandantes una cantidad determinada de dólares para un determinado grupo de artículos y se los asignaría a quienes ofrecieran más por esos dólares. El objetivo era elevar los tipos de cambio sin proceder a una

³⁹ RRP, March 10, 1950, N 3032, p. 11 y 12 “Exchange and Trade Negotiations”; RRP, March 21, 1950, N 3033, p. 3 y 5 “Las conversaciones angloargentinas”.

⁴⁰ Banco Central de la República Argentina, Memoria Anual 1949, pp. 10-11

⁴¹ Véase *Gaceta Textil* junio 1948, p. 3-4; *Gaceta Textil* junio 1951, p. 10; *Gaceta textil*, enero 1954, p. 2 y p. 10; *Gaceta Textil*, marzo 1954, p. 4 -5, *Gaceta Textil*, marzo 1955, p. 3.

devaluación global que implicara una transferencia de ingresos de la industria y las actividades urbanas al sector agropecuario. La RRP se muestra crítica de las nuevas modificaciones que tornan más engorroso, poco eficiente y administrativamente caro a un sistema cuyo único beneficio consistía en generar ganancias para el Estado. Por otra parte, la RRP del 18 de noviembre de 1949 se mostraba crítica respecto a los cambios en la regulación cambiaria y la implementación de un mercado de licitaciones que generaría un efecto adverso al propósito buscado y paralelamente afirmaba que más que un problema de divisas, el verdadero problema de la economía argentina residía en la producción. La RRP sostenía que la “desconcertante variedad de nuevas regulaciones cambiarias” disponían que “la mayor parte del comercio de importación del país en el futuro será conducido a través del mercado de licitaciones” lo cual implicaba un aumento de la cotización de la divisa en el mercado paralelo así como un aumento en el precio de los bienes de consumo en el mercado interno que traería como consecuencia el fracaso del objetivo antiinflacionario.⁴² La RRP consideraba que para salir de la coyuntura crítica debían estimularse las exportaciones y que, en pos de tornarlas más competitivas, el problema de fondo no era un tema de divisas sino de producción. Según la RRP el problema a resolver era cómo reducir los costos de producción en un contexto de crecientes impuestos, costos laborales y cargas sociales a la par de los crecientes costos de las materias primas, insumos y equipos:

“(…) en el futuro la Argentina requerirá, como asunto de considerable urgencia, ser direccionada hacia la exportación en abundancia y a precios competitivos hacia otras áreas de comercio y monetarias donde la posición de pagos actual del país no es de fortaleza sino de lamentable debilidad. Lo cual nos trae de regreso a la cuestión de los costos de producción y productividad- verdaderamente la cruz de los problemas actuales de la Argentina”⁴³

A partir de 1950, la escasez de divisas disponibles condujo a las autoridades a **permitir la importación de maquinarias “sin uso de divisas” o a través del régimen de pagos diferidos**, mecanismos que generarían importantes consecuencias a largo plazo ya sea permitiendo la fuga de capitales o incrementando la deuda comercial. En Junio de 1950, la RRP esgrimía en su tapa su mayor reclamo sintetizado en el título de portada: “Por un Mercado Libre de Cambios” en el que denunciaba la tergiversación de los objetivos iniciales de política cambiaria comparando los fines de la implementación del control de cambios en los treinta con la gestión peronista que, según la editorial de la RRP, habría hecho uso del control de cambios como mecanismo para la obtención de ingresos fiscales:

“El sistema de tipos diferenciales de cambios fue originariamente creado para facilitar la formación de reservas de divisas y para la constitución de un fondo de compensación en beneficio de los productores agropecuarios. Sin embargo, pronto fue considerado como una fuente adicional de ingresos fiscales y, por lo tanto, los propósitos iniciales de su creación fueron así desvirtuados”⁴⁴

⁴² RRP, “The Problem: Production rather Divisen”, November 18, 1949, N. 3021 p. 6-8.

⁴³ *Ibíd.*

⁴⁴ RRP, “Por un Mercado Libre de Cambios”, junio 6 1950, p. 3.

¿Cómo influyó la coyuntura crítica (1949-1952) en la industria textil? Las primeras advertencias en torno a una recesión en el sector textil comenzaron a manifestarse hacia los últimos meses de 1950 y se sintieron particularmente durante la segunda mitad del año 1952.⁴⁵ La ganancia de las industrias textiles se redujo en un 41% en el transcurso de cinco años (1947-1951).⁴⁶ La contracción de los salarios se tradujo en una caída del consumo de textiles. Ello trajo como contrapartida dificultades financieras y una caída de la inversión en el sector. Durante el año 1951 se acentuó drásticamente la tendencia a la iliquidez que afectó a los establecimientos de la industria textil.⁴⁷ Sumado a esto, en términos de volumen físico, las ventas de 1951 fueron un 14% menos que las de 1947 a pesar de que la población se había incrementado en un 6% durante el mismo período.⁴⁸ Por otra parte, el Segundo Plan Quinquenal (1952-1957) relegaba a la industria textil a un segundo plano frente a otros sectores industriales que, en base a su criterio de selección, requerían mayor prioridad. El Plan destacaba que “de manera especial se debe llegar al establecimiento y consolidación de la industria pesada: siderúrgica, metalúrgica y química.” En consecuencia, se estableció un orden de prioridades en lo que respecta a la promoción industrial: 1) siderúrgica, 2) metalurgia, 3) Aluminio, 4) Química, 5) Mecánica, 6) Eléctrica, 7) Construcción, 8) Forestal, 9) Textiles y cueros, 10) alimentación.⁴⁹ También se indicaba que “el Estado auspiciará y fomentará el desarrollo racional de las industrias y en particular aquellas que posibiliten el máximo aprovechamiento de los recursos naturales y la producción primaria, en condiciones estables de eficiencia técnica y económica.”⁵⁰ En este aspecto, conviene advertir la búsqueda de “eficiencia técnica y económica” como un aspecto novedoso que caracterizaba al cambio de rumbo de la política económica operado entre 1949 y 1952.

Identificar los motivos que desencadenaron la crisis textil de 1952 daba lugar a múltiples interpretaciones. Entre ellos se destacaban una situación de sobreproducción, una demanda resentida a raíz del aumento de los precios, el incremento de los costos de producción, la denuncia de especulación y ganancia por parte de empresarios y comerciantes. La RRP no se privó de sentar posición al respecto al afirmar que la crisis textil no se debía a la sobreproducción sino a la reluctancia a consumir por parte de la demanda local. En término de ventas, tal como lo registra el Centro de Importadores y Mayoristas de Tejidos y Anexos, la mayor caída se dio en la segunda mitad de 1952 momento en el cual las ventas registraron una caída del 45% respecto a la primera mitad de 1951.⁵¹ En efecto, según cifras tomadas de la Dirección Nacional de Estadísticas, la comparación entre los

⁴⁵ RRP, “Textil trade recession”, September 29, 1953, p. 15-16.

⁴⁶ RRP, Spinoza Cottela, J. E., “The Textil and Clothing Industry. A diagnosis of the present malaise”, June 6, 1952, pp. 17-21.

⁴⁷ Ídem, p. 17.

⁴⁸ Ídem, p. 20

⁴⁹ Presidencia de la Nación, *Segundo Plan Quinquenal*, Secretaría de informaciones, Buenos Aires, 1953.

⁵⁰ Ídem, pág. 279.

⁵¹ RRP, “Textile Trade Recession”, september 29, 1953, p.15-16.

quinquenios que van de 1935-1939 por un lado respecto al período 1948-1952 refutaban el argumento de la sobreproducción. Durante el quinquenio de 1948-1952 la oferta era de 121.000 toneladas, una cantidad ligeramente más alta que la registrada para el período 1935-1939 de 111.000 toneladas, mientras que las importaciones de textiles cayeron un promedio de 95.000 (período 1935-1939) a 46.000 toneladas (período 1948-1952).⁵²

La recesión del rubro textil fue uno de los ejes del discurso de Perón ante los delegados del IV Congreso Obrero Textil el 15 de septiembre de 1952. El 19 de septiembre de ese mismo año la RPP publicó una nota resumiendo el contenido de aquél discurso en el cual el Presidente identificaba las causas de la crisis textil. En primer lugar, las necesidades satisfechas en materia de vestimenta a raíz del incremento del poder adquisitivo entre 1946-1951 habían generado una caída del consumo de manufacturas textiles. En segundo lugar, la internalización del mandato “producir y ahorrar” del Plan Económico de 1952 a fin de disminuir la tendencia alcista de los precios. Por último, la negativa de los empresarios a bajar los precios y de esperar obtener crédito del gobierno que en vez de ser destinados productivamente se han utilizado para “comprar estancias u otras propiedades o para conducir su negocio textil al exterior” o almacenar en depósitos para venderlos luego a más alto precio.⁵³ Por otra parte, en ese mismo discurso Perón señalaba que “todos los convenios firmamos, nos quieren vender productos textiles”⁵⁴ Las presiones por parte de gobiernos extranjeros para asegurarse el otorgamiento de divisas en pos de garantizar la importación de productos de su nacionalidad al mercado argentino muchas veces no eran acordes a las necesidades o prioridades de las políticas económicas locales.

La falta de crédito para las industrias fue una de las principales demandas de los empresarios durante la crisis textil. En el número del 6 de junio de 1952, la RRP destina varias páginas a la situación de la industria textil en donde destaca la tendencia a la disminución del volumen físico de las ventas minoristas por la caída del salario real y el aumento de precios a raíz del aumento de los costos de producción, la falta de fuentes de financiamiento para el desempeño de la actividad, el incremento del desembolso en concepto de sueldos, el estrechamiento de los márgenes de ganancias y la liquidez de las empresas textiles año a año entre 1947 y 1951, con excepción de 1950. Una situación adversa, aún teniendo en cuenta que “debido a las restricciones al comercio de importación de los últimos años, la industria textil no pudo mantener una tasa de producción más o menos estable, ya que muchas de las telas e hilados importados anteriormente fueron reemplazados gradualmente por el producto nacional”.⁵⁵ El artículo concluye:

⁵² RRP, “Textile Supplies”, March 10, 1953, p.7-8.

⁵³ RRP, “The President and the Textile Crisis”, September 9, 1952, p.5.

⁵⁴ Discurso de Juan D. Perón en ante los delegados del IV Congreso Obrero Textil el 15 de septiembre de 1952 disponible en Juan D. Perón, *Obras Completas*, Tomo XV, Buenos Aires, Fundación pro Universidad de Producción y del Trabajo; Fundación Hernandarias, 1998, p. 270.

⁵⁵ RRP, Spinoza Cottela, J. E., “The Textil and Clothing Industry. A diagnosis of the present malaise”, June 6, 1952, p. 20.

“Resumiendo, los resultados de nuestra investigación muestran que las dificultades que hoy caracterizan a los negocios textiles e indumentaria se deben en parte a la caída del volumen de las ventas al por menor que, a su vez, es una consecuencia de la caída de los salarios reales. Estas dificultades han sido agravadas por los efectos de una política financiera mal aconsejada en la industria textil en relación a la asignación de beneficios de manera desfavorable si se lo compara con la adoptada en otros sectores de la industria manufacturera. Finalmente, los altos salarios que rigen en la industria de la vestimenta, no sólo ha contribuido a la inflación desmesurada de precios en el comercio minorista, sino también constituye necesariamente un serio problema de desequilibrio económico para la industria en su conjunto”.⁵⁶

Cuarta etapa: 1953-1955

El año 1953 se caracterizó por una recuperación económica que se debió al incremento de la producción agropecuaria, el aumento del volumen físico de las exportaciones y la disminución de la inflación. En lo que respecta a la política de control de cambios surge una novedad: además de asignar divisas a la importación de los abastecimientos para mantener las actividades del país, lo novedoso constituye la búsqueda de diversificar los mercados **promoviendo la exportación de aquellos productos a partir de un régimen flexible de cambios que facilite su exportación.** Con el fin de facilitar la colocación de los productos argentinos en el exterior, durante el año 1953 fueron actualizados los tipos de cambio correspondientes a diversas mercaderías de exportación, en la mayoría de los casos con intervención de la Comisión de Fomento de las Exportaciones.⁵⁷ Dentro del rubro textil, la exportación de lanas se vio favorecidas por la asignación de un tipo de cambio preferencial. Un año más tarde, se fomentaría las confecciones y otros artículos de algodón:

“De conformidad con la política señalada en el 2º Plan Quinquenal de incrementar las ventas en el exterior de los productos argentinos, el Banco Central, con intervención de la Comisión de Fomento de las Exportaciones, acordó durante el ejercicio tipos de cambio más favorables a diversos artículos de producción nacional.

En los casos de artículos manufacturados que han sido beneficiados desde el mes de julio con el tipo de cambio del mercado libre, se dispuso que dicha concesión alcanzaba exclusivamente a las exportaciones de los artículos especificados en las respectivas circulares, en cuya fabricación no se incluyeran materias primas o elementos de importación, cuyo valor superara el 20% del costo de las mismas.

En la nómina de artículos importantes que han sido favorecidos en esa forma merecen mencionarse especialmente los equipos de refrigeración para heladeras eléctricas familiares y comerciales, los proyectores cinematográficos, las **confecciones y otros artículos de algodón**, los lavarropas eléctricos familiares; las máquinas para curtiduría, las **máquinas textiles** y los rodados para niños y sus respectivos repuestos.”⁵⁸

⁵⁶ Ídem, p. 21.

⁵⁷ Banco Central de la República Argentina, Memoria Anual 1953, p. 4 y p. 32-33.

⁵⁸ Banco Central de la República Argentina, Memoria Anual 1954, p.43.

A las novedades respecto a los tipos preferenciales de cambio para ciertas exportaciones debe agregarse la implementación del seguro automático a partir de 1° de octubre de 1954 para los permisos de cambio que se otorgaran en el mercado libre para abonar importaciones con financiación a plazo.⁵⁹

Otros de los cambios significativos fue la reintroducción del **régimen de pagos diferidos** para las transacciones comerciales con el exterior con el fin de preservar el equilibrio del balance de pagos que consistía en convenir con algunos países “una política de abastecimiento de bienes de capital mediante el régimen de pagos diferidos, en función de la rentabilidad futura de esas inversiones, que al originar divisas o restringir su demanda, hará posible la satisfacción oportuna de las transferencias, sin desmedro del equilibrio del balance de pagos”.⁶⁰ Tras el golpe de 1955, los compromisos contraídos por importaciones de pago diferido y las deudas acumuladas en cuentas de convenio y otras obligaciones menores superarían los 200 millones de dólares hacia 1956 agravando la crónica escasez de divisas.⁶¹

Además, en 1953 se sancionó la Ley de Inversiones Foráneas con el objeto de cumplir objetivos industriales o mineros y “economizar o crear divisas, para que no se transformen en un factor ulterior de desequilibrio de balance de pagos” a través de la creación de nuevas fuentes de producción, que sustituyeran “a aquellos bienes que hasta ahora se importaban del exterior, o que permitan el estímulo de nuevas producciones, creadoras de saldos exportables y por consiguiente, de nuevos ingresos de divisas.”⁶² Por último, otra novedad respecto a la política de diversificación de los mercados consumidores de nuestros productos y de los proveedores de artículos foráneos, fue la firma de un Convenio sobre Comercio y Régimen de Pagos entre la Argentina y la Unión Soviética.⁶³

En 1954 se prosiguió con la política de fomento de las exportaciones a través de la fijación de tipos de cambio más favorables que permitió colocar en el exterior a varios productos con saldos exportables en condiciones competitivas.⁶⁴ Por otra parte, también se continuó con una distribución racional de las importaciones. Una novedad a destacar a partir de 1954 fue **la incorporación de entidades representativas del sector industrial y comercial en el proceso de elaboración de la política cambiaria.**

“Con referencia a las importaciones, el Banco Central puso en práctica la adjudicación creciente de divisas a las cooperativas e inició el otorgamiento de cambio para las importaciones de bienes de capital, a través de planes de conjunto de los distintos sectores industriales, en cuyos estudios colaboró la Confederación General Económica y sus organismos representativos.”⁶⁵

⁵⁹ Ídem, p. 49.

⁶⁰ Ídem, p. 35

⁶¹ Banco Central de la República Argentina, Memoria Anual 1955, p.6

⁶² Ídem, p.6.

⁶³ Ídem, p. 36

⁶⁴ Banco Central de la República Argentina, Memoria Anual 1954, p.35.

⁶⁵ Ídem, p. 5-6.

Tras la recuperación económica iniciada en 1953, se procedió a incorporar una serie de modificaciones en la formulación de la política de control de cambios a fin de fomentar la convergencia entre las prioridades del régimen cambiario con los objetivos primordiales del Segundo Plan Quinquenal. A diferencia de las etapas previas donde la burocracia estatal había cobrado un papel preponderante en la elaboración de políticas públicas (basado en la concepción de esa burocracia era el actor más capacitado para identificar los problemas y soluciones de la actividad económica)⁶⁶, en 1954 se registra un cambio notable al solicitar la colaboración activa de la Confederación General Económica (entidad creada en agosto de 1953 que unificaba a las fuerzas empresariales) en la elaboración de la política pública:

“En concordancia con los objetivos fijados en el 2° Plan Quinquenal y con el propósito de que la importación de bienes de capital se efectuara en forma orgánica sobre la base de un racional equilibrio del desarrollo industrial, **se dispuso que el otorgamiento de los permisos de cambio para la importación de equipos y maquinarias destinados a atender las necesidades de la industria del país, se efectuara a través de planes de conjunto de las distintas actividades industriales. (...) En dicha política colabora activamente la Confederación General Económica, con las Federaciones que la integran.**

La Confederación está realizando actualmente un relevamiento de los programas de equipamiento de los diversos sectores industriales, que servirá de base para que posteriormente y con la intervención de los Departamentos de Estado respectivos, se formule un plan orgánico de distribución de divisas, que permita llevar a cabo esos planes, en función de las necesidades nacionales y de las disponibilidades de divisas.

Sin perjuicio de esta política, el Banco Central consideró pedidos individuales de importación de bienes de capital, ampliamente justificados por razones de urgencia o imperiosa necesidad, que no aconsejaban ser diferidos para su consideración dentro de aquellos planes generales.”⁶⁷

En definitiva, la convergencia de múltiples actores en la elaboración de la política cambiaria habría llegado en 1954 y se encontraba en plena maduración cuando se vio interrumpida al año siguiente por el golpe de septiembre de 1955.

En cuanto a los inconvenientes pendientes que atravesaba la industria textil entre 1953 y 1955, además de las demandas de importadores e industriales sobre la concesión de divisas para la importación de repuestos, otros temas se tornan recurrentes, particularmente la cuestión de la productividad de la mano de obra. En un artículo de ese año de la RRP titulado “Problemas de la Industria Textil” se identifica como una de las principales causas de la crisis de la industria textil la creciente disparidad existente entre salarios en aumento y productividad declinante. Según la información provista, la causa de la recesión de la industria textil en gran parte se explicaba por dicha disparidad: la producción por hombre-hora trabajada de los últimos meses de 1952 volvió casi a los mismos niveles que en 1943, mientras que el costo/salario de un hombre por hora creció 8

⁶⁶ Véase Belini (2014), Cap. 4: “Los industriales de Perón: de la exclusión a la participación”.

⁶⁷ Banco Central de la República Argentina, Memoria Anual 1954, p. 40.

veces respecto a 1943. El artículo concluía lo siguiente: dado que la baja de los salarios no era la solución para revertir esta disparidad, la única alternativa era un incremento de la productividad de hombre por hora trabajada. No obstante, el incremento de la productividad agravaría la situación de sobreproducción, por lo que se abogaba por una política gubernamental que contribuyera a una organización más eficiente, es decir, a una racionalización del empleo y la producción.⁶⁸

Otra de las dificultades esgrimidas por los empresarios textiles era la política de control de precios que impuso el gobierno con miras a prevenir un incremento de precios en un momento donde se procedía a actualizar los salarios tras dos años de congelamiento. En diciembre de 1953 el Presidente solicitó a la Confederación General Económica que utilizara su influencia para reducir el precio de la vestimenta a fin de que no afectara el equilibrio entre precios y salarios. Ese mismo mes el Ministerio de Industria y Comercio estableció a través de la Resolución n° 1.973, que los precios de hilados y piezas de algodón, lana, rayón o mezcla de ellas utilizadas para la elaboración de vestimenta o artículos de uso doméstico fueran retraídos a los vigentes en noviembre de 1952. Con miras a modificar tal regulación, la Federación Argentina de Industrias Textiles expresó su preocupación a las autoridades, quienes, en respuesta a semejante reclamo, solicitaron a dicha entidad la entrega de información estadística sobre cuya base se renegociarían las condiciones de dicha resolución.⁶⁹

Conclusiones

A lo largo de este trabajo se ha pretendido abordar la temática del control de cambios y su incidencia en la industria textil durante los dos primeros gobiernos peronistas a partir de la publicación *The Review of the River Plate*. La elección de dicha fuente se debió a su rol como canal de información privilegiado en lo que respecta a las relaciones comerciales anglo-argentinas, particularmente al comercio de importación, constituyendo los textiles uno de los rubros de importación británico de consideración por lo menos hasta 1949.

El análisis de *The Review of the River Plate* aportó un notable aporte en lo que referente a la evolución del control de cambios entre 1946 y 1955. En principio se constata una evolución del control de cambios: de mecanismo para la transferencia intersectorial del ingreso con miras a la profundización de la industrialización a una herramienta necesaria para la administración de divisas a partir de la restricción externa de 1949. La eficacia de la política de control de cambios como política de promoción sectorial resultó tergiversada respecto a sus prioridades iniciales en función de factores externos (los convenios comerciales concertados con naciones extranjeras; suspensión de la convertibilidad de la libra; devaluación de la libra; escasez de dólares) y por factores internos (reorientación de las prioridades de la política económica peronista entre 1949-1952 y 1952-

⁶⁸ RRP, "Problems of the Textil Industry", February 20, 1953, p. 7 y 8.

⁶⁹ RRP, "Clothing Costs: Ministry takes action", December 22, 1953, p. 17-19; RRP, "Problem of Textile Prices", January 19, 1954, p.11-12.

1955). El proceso de elaboración de la regulación cambiaria también sufrió modificaciones al propiciarse una participación activa de la iniciativa empresarial que había sido relegada en un principio por el protagonismo asignado a la burocracia estatal en la formulación de las políticas públicas.

En lo que respecta a la política de cambios y la industria textil, la política de cambios se combinó junto con un régimen restrictivo en materia de importaciones a través del sistema de cuotas y de permisos previos que dificultaron la renovación de equipos. No obstante, una vez iniciada la recuperación hacia 1953, intentos de reintroducir estímulos cambiarios a las exportaciones de manufacturas textiles de algodón a través del otorgamiento de tipos de cambio preferenciales constituye una iniciativa notable para la transformación del control de cambios de mero administrador de divisas en un instrumento de promoción de exportaciones y diversificación de los mercados.