

Control de cambios, devaluación e inflación. De la crisis del treinta a la caída de Perón

Lucas Poy

Universidad de Buenos Aires – CONICET

lucaspoy@gmail.com

El jueves 24 de octubre de 1929, cuando transcurría el último año de una década que parecía marcada por la prosperidad sin límites para todo aquel que invirtiera su dinero en el mercado bursátil, la bolsa de Wall Street se derrumbó. No fue un “jueves negro” más: el crac del mercado financiero de Nueva York dio inicio a la más catastrófica crisis que hubiera conocido el capitalismo en su historia. En los años sucesivos, la bancarrota se extendió como una mancha de aceite por todo el mundo capitalista, provocando quebrantos generalizados en todo el planeta. Todo lo que parecía sólido se desvanecía en el aire: el precio de las acciones cayó 80% entre 1929 y 1933. El PBI norteamericano cayó 30% y el desempleo llegó a casi un 25% de la población. Los precios se desplomaron: se calcula una deflación de un 25% en el lustro que siguió a 1929. La inversión se derrumbó y se quebraron las cadenas de pagos: la crisis llevaría al fin del sistema de patrón oro.

La crisis iniciada en 1929 afectó severamente a un país como Argentina, que estaba estrechamente vinculado al mercado internacional, y tuvo consecuencias de largo alcance. Pocos meses después del crac en Wall Street, el gobierno de Hipólito Yrigoyen puso fin a la efímera convertibilidad iniciada en 1927. La crisis mundial cerraba así definitivamente todo un ciclo de más de cincuenta años de experimentaciones cíclicas con planes de moneda convertible que habían caracterizado a la Argentina desde 1867. En 1930, la crisis económica, política y social llevaría también a un cierre de la experiencia iniciada en 1912 con la Ley Sáenz Peña, que había permitido el acceso al poder a la Unión Cívica Radical: el 6 de septiembre, el primero de una larga serie de golpes militares llevaba al poder al general José Félix Uriburu y ponía fin al segundo gobierno de Yrigoyen.

Los años treinta: el estado al rescate de los capitalistas

En nuestro país el impacto de la crisis mundial fue brutal. Afectó, en primer lugar, al centro de gravedad de la estructura económica: los precios de las exportaciones argentinas cayeron en forma drástica, aproximadamente un 40% entre 1928 y 1932. Además del precio, que en realidad ya venía cayendo desde antes de la crisis por un deterioro sostenido en los términos de intercambio, también se redujo el monto de lo exportado. Como consecuencia, el valor de las exportaciones bajó de cerca de 1.000 millones de dólares en 1928 a solamente 335 millones en 1932. Dado que el valor de las importaciones se redujo mucho menos, la consecuencia fue un agravamiento del déficit comercial. Para empeorar las cosas, la salida de la convertibilidad fue seguida por una acelerada fuga de capitales. Como consecuencia, Argentina tenía cada vez menos divisas y estaba cada vez más endeudada: la deflación, en efecto, aumentaba la carga de la deuda externa, porque cuando los precios bajan se perjudican fuertemente los deudores, cuyas deudas se mantienen al mismo valor nominal. En 1932 los servicios de la deuda pública sumaban el 29% del total de gastos del Estado.

En suma, los dólares se iban del país y las divisas que podían ingresar por las exportaciones eran cada vez menores. Luego del colapso de Wall Street y en medio de la crisis mundial, no había posibilidades de obtener financiamiento externo. Al igual que ocurrió en casi todo el mundo, la primera reacción de los gobernantes fue aplicar recetas “ortodoxas”: tanto el gobierno de Uriburu como el de Agustín P. Justo, que lo reemplazó tras unas elecciones fraudulentas a fines de 1931, apelaron a un fuerte ajuste para superar la crisis. En los años previos, Argentina había incrementado sus reservas de oro, impulsada como vimos por una política económica que apuntaba a asegurar a los exportadores una moneda depreciada. Si en 1899 las reservas eran de 2 millones de pesos oro, en 1914 habían ascendido a 224 millones y en 1928, inmediatamente antes de la crisis, a

490 millones. Después de la crisis, el gobierno militar apeló a estas reservas para asegurar el pago de la deuda y garantizar la demanda de dólares. El oro acumulado durante décadas, de esta manera, volvía a salir del país en forma acelerada para financiar una fuga de capitales en el marco del colapso económico: en 1935, las reservas se habían reducido a 240 millones. Además el gobierno impulsó un canje, sobre todo para la deuda interna, cambiando títulos con vencimientos inmediatos por otros a plazos más largos.

La caída internacional de precios, que era más notoria en el caso de los productos agropecuarios, se veía fuertemente agravada por la decisión de Gran Bretaña de priorizar en sus compras a sus colonias directas, integrantes de la llamada Commonwealth. En efecto, en 1932, una conferencia realizada en Ottawa, Canadá, estableció el sistema de "preferencia imperial", por el cual se disponía una limitación paulatina a la importación de carnes argentinas, con rebajas del 5% por cada trimestre, dando trato preferencial a las colonias integrantes del imperio británico.

La reacción del gobierno argentino fue buscar una negociación que garantizase una porción del mercado para los exportadores locales, admitiendo para ello concesiones brutales a las demandas de la metrópoli imperialista. Envío para ello, en misión diplomática, al vicepresidente de la nación, Julio Roca, hijo de quien fuera presidente en 1880 y 1898.

El saldo de la misión fue la firma de un pacto entre Roca y el británico Walter Runciman, que contempló todas las demandas del Reino Unido. Se garantizaba, en efecto, un desbloqueo de los fondos trabados, una garantía de asignación especial de divisas, rebajas arancelarias a productos británicos y un "tratamiento benévolo" para sus capitales. También se estableció que el total de lo generado por las exportaciones argentinas se gastaría en Gran Bretaña. Todo a cambio de mantener el *statu quo* de las compras británicas de carnes argentinas, algo que ni siquiera se cumpliría. El pacto Roca-Runciman puso de manifiesto, de manera brutal, la extrema dependencia de nuestro país hacia el capital británico, y provocó una aguda polémica política que incluyó el asesinato de Enzo Bordabehere en el medio de un debate en la Cámara de Senadores acerca de los negociados en el mercado de carnes. Julio Roca llegó a decir que "Argentina, por su interdependencia recíproca es, desde el punto de vista económico, una parte integrante del imperio británico".

Al tiempo que subsidiaban este drenaje de divisas, los gobiernos conservadores aplicaron un severo plan de ajuste: mientras las partidas destinadas al servicio de la deuda se mantenían sin reducciones, se recortaron gastos en numerosas dependencias estatales y se achicaron los salarios de empleados públicos hasta en un 20%. A esto se sumó un incremento de las cargas impositivas, incluido un impuesto a los ingresos. Los salarios reales cayeron y el desempleo llegó a superar el 20%: el gobierno de Justo y en conjunto toda la década de 1930 estarían caracterizados por una extrema penuria para las clases trabajadoras.

A pesar del ajuste, el déficit y la fuga de capitales no cedían. No obstante la venta de reservas, el peso se devaluó: el dólar pasó de 2,39 pesos en 1929 a 4,11 en 1931; una depreciación de más del 70%. Los exportadores retenían sus divisas, esperando una devaluación todavía mayor. Ante una situación insostenible, el gobierno decidió introducir, en octubre de 1931, un sistema de control de cambios. Esto significaba que, si hasta entonces funcionaba un mercado libre, en el cual la oferta y demanda de moneda local y extranjera establecía el tipo de cambio, ahora el gobierno planteaba un conjunto

de restricciones y condicionamientos para quien quisiera acceder al cambio de divisas.

¿Cuál era el objetivo de este nuevo sistema? Fundamentalmente uno: garantizar la disponibilidad de divisas para garantizar los pagos de la deuda externa, en un contexto en el cual las reservas se reducían en forma acelerada. Según Mario Rapoport, el control de cambios funcionaba a través de un “sistema de permisos que distribuía las divisas disponibles en función de una lista de prioridades donde figuraba, en primer término, el pago de la deuda externa”. Los exportadores debían liquidar sus divisas en una serie de bancos autorizados: la venta posterior de las mismas estaba condicionada, primero, a las necesidades que requiriese el pago de los compromisos externos. Los importadores, a su turno, debían obtener permisos para poder acceder a comprar las divisas, a un tipo de cambio establecido por el gobierno.

En 1933 el sistema conoció un nuevo ajuste, cuando Justo cambió el gabinete económico y Federico Pinedo, un ex dirigente socialista que había roto con esa formación política para integrarse, desde el llamado Partido Socialista Independiente, a la coalición gobernante, asumió como Ministro de Hacienda. Pinedo anunció un desdoblamiento del mercado cambiario en uno “oficial” y uno “libre”. En el oficial, se fijaban un tipo de cambio comprador, al cual los exportadores estaban obligados a liquidar sus divisas, y uno vendedor, que servía para establecer la cotización de los dólares que requerían los importadores cuyas transacciones hubieran sido autorizadas previamente. En el mercado libre, en tanto, se negociaban las divisas a un tipo de cambio más elevado.

La diferencia que obtenía el gobierno por vender más caros los dólares que compraba a los exportadores se utilizaba para cubrir los pagos de la deuda externa y para eventuales subsidios a esos mismos sectores agrarios, a través de oficinas de reciente creación como las Juntas Reguladoras de Carnes y Granos. De acuerdo a lo establecido en el acuerdo Roca-Runciman, además, las importaciones inglesas tenían garantizado el acceso al mercado oficial de cambios, lo cual implicaba una enorme ventaja al facilitarles una diferencia sustancial respecto a competidores de otros países. Según Gerchunoff y Llach, “esta discriminación a favor de los productos ingleses era uno de los objetivos del nuevo régimen, y cuando la cotización libre se acercó a la oficial, los exportadores británicos consideraron la brecha como demasiado exigua, y presionaron por algún beneficio adicional”. La presión surtió efecto: una ley de 1935 autorizó al gobierno a gravar aún más a las importaciones que no contaban con permisos previos, que debieron pagar un recargo de 20%.

Como tantas otras veces a lo largo de la historia argentina, el nuevo plan económico arrancó con un golpe devaluatorio inicial. En efecto, las medidas de Pinedo vinieron acompañadas de una fuerte depreciación del peso, del orden del 20% en el mercado oficial, en noviembre de 1933. En el mercado libre, no obstante, la devaluación llegó a superar el 60%. Raúl Prebisch, uno de los hombres fuertes del equipo económico, argumentaba que uno de los ejes de la reforma era “el desplazamiento de los tipos de cambio, abandonando ese tipo artificialmente bajo y buscando otro nivel más de acuerdo con las circunstancias”.

Lo “novedoso” de las medidas intervencionistas de los gobiernos conservadores, como se observa, estuvo acompañado por una continuidad de fondo en cuanto a los objetivos de las políticas económicas del país: el salvataje de los intereses de la burguesía exportadora y el cumplimiento disciplinado del pago de la deuda externa. El origen del control de cambios, un mecanismo que caracterizaría la política económica argentina durante casi toda la historia posterior y del cual llegarían a jactarse los defensores de

medidas supuestamente “nacionales y populares”, se remonta a una iniciativa del gobierno conservador de la “década infame”, que tuvo como objetivo fundamental mantener la moneda depreciada, defender los intereses de la burguesía exportadora y asegurar el pago de la deuda.

Argentina y la Segunda Guerra Mundial: ¿país acreedor?

Entre 1934 y 1937 mejoraron los términos de intercambio y se produjo un nuevo ciclo de ingreso de capitales extranjeros al país. La entrada de oro y divisas revirtió la caída de las reservas y el déficit de balanza de pagos. En 1937, sin embargo, estalló una nueva recesión a nivel mundial: volvieron a caer las exportaciones y el peso se devaluó fuertemente en el mercado libre. En 1938 se reforzó el control de cambios, se devaluó el cambio oficial y se extendió el requisito de contar con autorizaciones previas también para las importaciones que comerciaban en el mercado libre de divisas. En 1940, cuando Pinedo volvió al ministerio de Hacienda, bajo la presidencia de Castillo, el nuevo gabinete envió a Raúl Prebisch a los Estados Unidos para negociar un préstamo con el Eximbank.

El estallido de la Segunda Guerra Mundial, de todas formas, planteó un nuevo escenario. En el marco del conflicto bélico la situación de la balanza comercial se iría revirtiendo, en tanto la crisis industrial en los países beligerantes disminuía en forma obligada las importaciones, al tiempo que las exportaciones argentinas eran requeridas por un mundo en guerra.

En este marco, los industriales locales encontraron un contexto favorable para expandir su producción, sustituyendo importaciones que no llegaban al país, y hasta colocando algunas exportaciones industriales en el exterior. En el clima “industrialista” que recorrió a buena parte de la burguesía no faltó el aporte de sectores nacionalistas del Ejército, que llegarían al poder con el golpe de junio de 1943.

Hacia fines de la guerra, Argentina se había convertido en acreedor de Gran Bretaña. La balanza comercial era superavitaria, porque las exportaciones agropecuarias tenían valores muy superiores a las importaciones de productos manufacturados. Si la dinámica ya venía gestándose desde los años veinte, durante la guerra la tendencia se aceleró: la caída en la producción industrial británica, la repatriación de parte de la deuda externa y el deterioro y crisis de los ferrocarriles de capital británico, empeoraron todavía más la posición inglesa. Como resultado, para 1945 los ingleses le debían a la Argentina 112 millones de libras esterlinas.

Sin embargo, se trataba de una deuda particular. Aunque algunos países habían reclamado el pago inmediato de las exportaciones a Gran Bretaña, en el transcurso de la guerra, Argentina había aceptado ir acumulando créditos en libras esterlinas con garantía de oro del Banco de Inglaterra. Estos fondos, que se llamaron “libras bloqueadas”, no estaban inmediatamente disponibles y eran, desde 1939, inconvertibles a otra moneda: debían utilizarse para hacer compras en países que estuvieran bajo el área de la libra. Mientras duraba el bloqueo, por otra parte, no daban más que medio punto porcentual de interés anual. En 1947, la situación se agravó cuando Inglaterra dispuso una nueva inconvertibilidad de la libra esterlina, luego de que una fuga al dólar pusiera al borde del colapso su ya crítica situación económica.

Finalmente, y ya bajo el gobierno de Juan Domingo Perón, se resolvió que los montos bloqueados fueran utilizados para comprar los ferrocarriles, de los cuales Inglaterra

quería desprenderse desde hacía tiempo. Un informe del Foreign Office de 1945 planteaba que “los ferrocarriles argentinos requieren una completa reorganización ante su evidente deterioro”. Como las libras no eran suficientes, Argentina tomó un nuevo préstamo británico, que debería saldarse con futuras exportaciones.

La resolución de la crisis con las libras bloqueadas puso de manifiesto que, a pesar de ser coyunturalmente acreedor, el país seguía mostrando un carácter dependiente. Pero además permite comprender algunos de los rasgos característicos de la economía argentina de la inmediata posguerra, cuando el país parecía enfrentar una oportunidad única para impulsar el desarrollo. ¿Fue realmente, como han sostenido muchos economistas, “una oportunidad perdida”?

La economía bajo el peronismo: el debut de la inflación

Perón asumió la presidencia en 1946, apenas un año después del fin de la Segunda Guerra Mundial. Con una economía internacional todavía marcada por la desarticulación comercial y el desmantelamiento industrial de los principales países de Europa, la balanza comercial era superavitaria y el peso de la deuda pública era el menor en muchas décadas. La primera presidencia de Perón coincidió, además, con un período de alza de los precios de los productos agropecuarios que exportaba la Argentina, y eran fuertemente demandados en todo el mundo: en los últimos años de la década de 1940 los términos de intercambio fueron los más altos de todo el siglo.

Perón y el hombre fuerte de su equipo económico, Miguel Miranda, utilizaron en este marco muchos de los recursos de política económica creados por los gobiernos de la década anterior: el control de cambios, los aranceles a los productos importados y un conjunto de organismos de subsidios a la producción. Con la creación del Instituto Argentino de Promoción del Intercambio (IAPI) se buscó centralizar las operaciones del comercio exterior: el organismo compraba la producción a los exportadores y se ocupaba de venderlo fuera del país, garantizando a los exportadores condiciones de negociación en el complicado comercio internacional de posguerra y absorbiendo los riesgos de ventas que eran casi siempre a crédito. Por esta vía, además, se buscaba retener parte del elevado margen de ganancia de productos exportables cuyos precios se encontraban en altos niveles, y al mismo tiempo se desligaba el precio interno de los alimentos de su encarecimiento internacional, en lo que constituía un subsidio a la burguesía industrial.

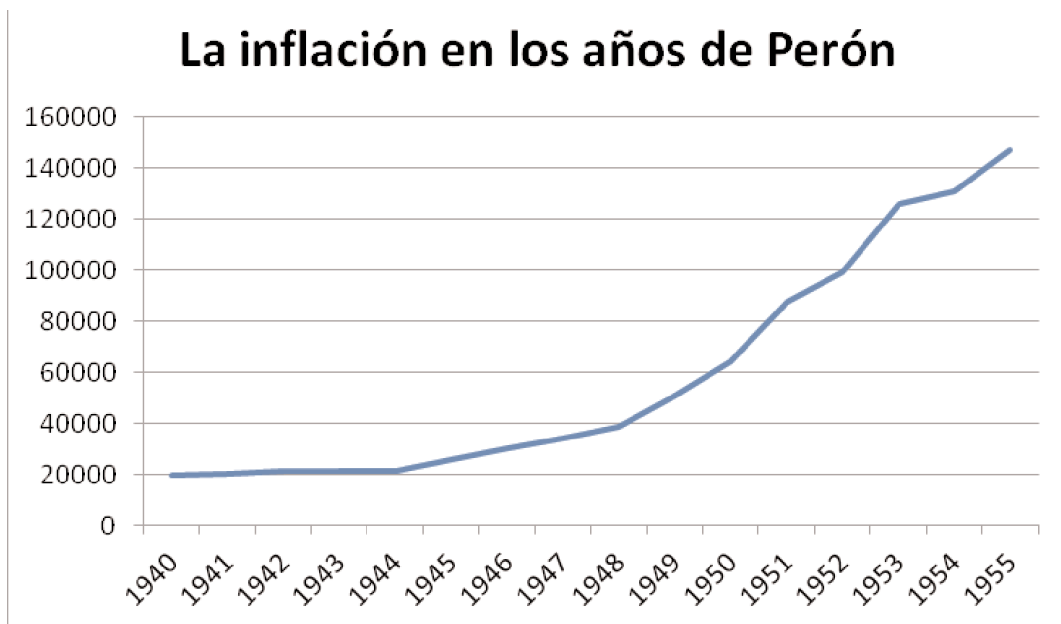
También se apeló a una continuidad del esquema de control de cambios surgido en la década previa: con el objetivo de proteger a la industria local y de garantizar la disponibilidad de divisas, se incrementaron las restricciones para la obtención de dólares destinadas a la importación. Aún mayor impacto tuvo la nacionalización del Banco Central, que había sido creado en 1935. A través de este organismo, el gobierno peronista estableció que el total de los depósitos de los bancos oficiales y privados quedara a disposición de la banca central, que a su turno disponía las características de la política crediticia. De esta forma, tanto a través del Banco Industrial como del Banco Hipotecario, ambos estatales, se impulsó una política de créditos expansiva, que mantenía las tasas de interés sustancialmente por debajo de la inflación.

A través de este conjunto de mecanismos, la política económica del primer peronismo direccionó buena parte de los ingresos obtenidos por los altos precios de las materias primas hacia un conjunto de subsidios a la burguesía industrial, vinculada por otra parte en muchos casos a la burguesía agraria exportadora. El esquema, de todos modos,

no podría mantenerse durante muchos años: apenas tres años después de la llegada de Perón al gobierno, en 1949, el cambio en la coyuntura internacional volvió a impactar en la economía argentina.

El “viento de cola” que había caracterizado a la inmediata posguerra, en efecto, llegó pronto a su fin. La recuperación económica en los países afectados por la guerra redujo el precio de los productos agropecuarios y perjudicó los términos de intercambio favorables a la Argentina. A esto se agregaron las sequías y malas cosechas de 1949 y 1951. Como consecuencia, el ingreso de divisas al país se achicó sensiblemente. En 1949, el valor de las exportaciones fue de 933 millones de dólares, contra 1.600 del año inmediatamente anterior. Para complicar las cosas, dadas las características de una industrialización local concentrada en la producción de bienes de consumo, dependiente por lo tanto de energía e insumos básicos extranjeros, las importaciones subieron fuertemente y pusieron en crisis la balanza comercial.

A todo esto se sumó un incremento sostenido de la inflación, el mayor desde la crisis de 1890. Si entre 1946 y 1948 había alcanzado un promedio de 15% anual, una cifra de todos modos mucho más elevada que la de los años previos, en 1949 se disparó a 31%, se mantuvo en 25% en 1950 y trepó a 36% en 1951. Con tasas de interés que se mantenían menores al 10% anual, la política de créditos implicaba en este contexto un gigantesco subsidio a la burguesía industrial, que podía tomar préstamos a tasas negativas.



La caída en los términos de intercambio secaba la disponibilidad de divisas del IAPI, que había lubricado la economía en el período anterior. La otra gran caja con la que había contado el gobierno era la seguridad social, dado que la generalización de las jubilaciones había generado un fuerte ingreso de fondos en un período en el cual casi no había aún trabajadores en condiciones de recibir sus haberes pasivos. Hacia fines de la década de 1940, no obstante, también esta fuente de ingresos se redujo, dado que el sistema debió enfrentar el pago de jubilaciones.

Frente a la crisis, el gobierno peronista respondió de manera “ortodoxa”. Miranda fue

reemplazado por un nuevo equipo, encabezado por Alfredo Gómez Morales, que puso en práctica un plan llamado de “estabilización”: se trataba, en la práctica, de un fuerte ajuste. Una vez más, el plan de recortes comenzó con una fuerte devaluación del peso, que llegó al 33% en 1949. Al año siguiente, se negoció un préstamo de 125 millones de dólares con el Eximbank norteamericano, reinaugurando así el ciclo de endeudamiento externo. Entre 1950 y 1953 hubo un ajuste del orden del 23% en el gasto público.

Se creó la “Comisión Nacional de Precios y Salarios”, que pretendió controlar los precios pero cuyo principal objetivo era asegurar un límite a los aumentos salariales: se estableció que los mismos serían bianuales. Como consecuencia, en los primeros años de la década de 1950 los aumentos fueron menores que la inflación: llegada la crisis, ésta se descargaba así sobre los hombros de los trabajadores asalariados. En la misma línea debe analizarse el llamado “Congreso de la Productividad”, convocado en 1955, que nucleaba a empresarios, sindicatos y gobierno y fue una suerte de primer “pacto social”.

Pero en donde más evidente se hizo el giro en la política económica peronista fue en la relación con la burguesía agraria exportadora. Desde 1949, y a diferencia de lo que había ocurrido durante los tres primeros años de gobierno peronista, el precio pagado por el IAPI a los productores rurales fue *mayor* que el internacional: es decir que tan pronto como los valores mundiales de los productos exportables argentinos comenzaron a descender, el Estado volvió a garantizar un subsidio a los exportadores. Esto se sumó a una reorientación de la política de créditos, también favorable a la producción agraria, y a un esfuerzo diplomático por mantener los acuerdos comerciales con Inglaterra. En 1951 la Sociedad Rural hacía público “a los dignos representantes de esos valores que actuaron inspirados por el Excmo. Señor Presidente de la Nación General Juan D. Perón (...) nuestro sincero voto de aplauso”.

En el segundo Plan Quinquenal, aprobado en 1952, se declaraba la importancia de atraer capitales extranjeros e incluso se abría la posibilidad de que volvieran a participar en los servicios públicos, algo que estaba en contra de la Constitución reformada en 1949. En 1953, una ley planteó los efectos beneficiosos de la inversión externa, poniendo de manifiesto la necesidad de acceder a las divisas que requería la crisis de las cuentas del país. En 1955, el gobierno peronista cerró un acuerdo con la Standard Oil de California para que esta empresa norteamericana se asociase con YPF con el objetivo de explotar yacimientos en nuestro país. Según el convenio, “la California” recibía derechos para explotar, por un plazo de cuarenta años, más de 50 mil kilómetros cuadrados en la provincia de Santa Cruz. Perón lo justificó apelando a la crisis que implicaba gasta alrededor de 350 millones de dólares anuales en el exterior para cubrir las necesidades energéticas del país.

Después de una breve mejora debido al impacto del plan de ajuste y de la buena cosecha de 1952-1953, en 1955 la balanza comercial volvió a ser deficitaria: como en otras ocasiones, ante la más mínima recuperación económica la demanda de importaciones superaba a las exportaciones y abría el camino para la crisis. No era solo porque había una mayor demanda de artículos importados para el consumo: las características de la industrialización argentina, concentrada en la producción de bienes y servicios pero no en la fabricación de maquinaria y bienes de capital, requería la importación de insumos que no se producían en el país.

El breve período durante el cual el país había contado con una cierta abundancia de divisas, en la inmediata posguerra, concluía así con un acuerdo que resultó ventajoso al capitalismo británico y sin que se hubiera avanzado en una capitalización de la indus-

tria local o en una modificación de la estructura económica dependiente. En realidad, esas mismas divisas nunca habían estado disponibles para el país: eran inconvertibles y los países centrales mantenían el control sobre lo que ocurría en un país dependiente como la Argentina. Detrás del espejismo del “país acreedor” se escondía la misma relación de dependencia que se había consolidado desde el siglo XIX.