

# Política económica, relaciones internacionales e industria: la experiencia de control de cambios en la década del treinta

**Pablo J. López\***

## *1. Introducción*

En este trabajo nos proponemos analizar la política cambiaria aplicada en la década del treinta en la Argentina. Esta política estuvo caracterizada, desde 1931, por esquemas de control de cambios que fueron modificándose a lo largo de la década. El objetivo será descifrar las motivaciones detrás de la aplicación del control de cambios y las distintas formas que fue adquiriendo, indagando en las interpretaciones más difundidas que existen sobre el tema y la relación entre la política cambiaria y la industria.

El control de cambios se aplicó en octubre 1931 como una medida de emergencia, tendiente a desaparecer con la vuelta a la normalidad de la economía mundial (aunque luego los controles cambiarios, en distinto grado y con distintas motivaciones, perduraron hasta 1958). Este sistema cambiario era una novedad en la Argentina, ya que nunca antes se había aplicado. Por ello, se fue modificando sobre la base de los acontecimientos y de la experiencia que se iba adquiriendo en el control cambiario.

En el primer apartado nos ocuparemos de los años previos a la aplicación del control de cambios, para comprender los acontecimientos que motivaron su adopción. En el segundo y tercer apartado nos centraremos en el esquema de control de cambios: primero entre 1931 y 1933 y luego desde 1933 en adelante. En el cuarto apartado se analizarán las relaciones de la Argentina con Estados Unidos y Gran

---

\* IIHES, Facultad de Ciencias Económicas, UBA / CONICET.

Bretaña y la importancia de estas relaciones en el esquema cambiario. Por último, una vez descriptos los principales aspectos de la política cambiaria en esos años, nos centraremos en la evolución industrial en el período y su relación con el sistema cambiario.

## *2. De la gran depresión al control de cambios*

### *2.1 El desequilibrio en los pagos internacionales*

¿Cuáles fueron las causas que condujeron a la aplicación de una medida como el control de cambios en 1931? La respuesta inmediata y superficial es que el control de cambios se aplicó como una respuesta a los desequilibrios en el balance de pagos. Este es un hecho innegable. Sin embargo, debemos ahondar un poco más y preguntarnos: ¿a qué se debió ese desequilibrio de pagos? y ¿qué objetivos se perseguían con la aplicación del control de cambios?

Los problemas de balance de pagos fueron una constante en la Argentina antes y después de la Gran Depresión, pero esos desequilibrios fueron mostrando nuevas aristas y adquiriendo distintas formas, a medida que se fue transformando la estructura productiva del país. Por ejemplo, desde la década del 20 y más aún en el 30, la balanza comercial argentina convivía con un dato clave: el déficit con Estados Unidos. Esta dimensión será fundamental y las crisis de los balances de pagos desde esos años deberán comprenderse tomando muy en cuenta esa cuestión, que determinará, en parte, la política cambiaria en la década del treinta. Pero vayamos por partes.

A partir del deterioro en los términos de intercambio que sufría el país y la merma en la entrada de capitales producto de la Gran Depresión, el balance de pagos determinó, entre julio de 1928 y diciembre de 1929, una salida de oro equivalente a 426,3 millones de pesos moneda nacional.<sup>1</sup> Esta situación provocó el fin del sistema de moneda convertible hacia finales de 1929.<sup>2</sup> Así, desde que en diciembre de 1929 se decretó la inconvertibilidad de la moneda nacional hasta que en octubre de 1931 se aplicó el control de cambios, se mantuvo un sistema de tipo de cambio fluctuante, con intervención de la autoridad monetaria.

Con el fin de la convertibilidad, como era de esperarse la moneda nacional comenzó a depreciarse. Sin embargo, las importaciones, que habían crecido mucho con el auge exportador, no se redujeron al ritmo esperado. A su vez, los servicios financieros pesaban cada vez más sobre los pagos externos del país debido a la depreciación de la moneda, al tiempo que resultaba cada vez más reducida la

- 
1. Banco de la Nación Argentina, Memoria del Departamento de Hacienda, 1930.
  2. El sistema de tipo de cambio fijo a partir de la convertibilidad de la moneda nacional, se instauró en 1927. Desde el estallido de la Primera Guerra Mundial, antes, regía un régimen de moneda inconvertible.

entrada de capitales, y cuando hacia 1930 las importaciones comenzaron una tendencia a la baja, los servicios del capital extranjero mostraron una inflexibilidad absoluta respecto de la situación (Beveraggi Allende, 1954). En definitiva, la configuración del balance de pagos era la siguiente: los fuertes servicios al capital extranjero provocaban fuertes déficits de la cuenta corriente y la escasa entrada de nuevo capital no permitía compensarlo.

## *2.2 Los problemas de política económica*

Ahora bien, los desequilibrios de pagos hacían que la situación se presentara muy delicada, ya que la depreciación de la moneda no conducía al ajuste del balance de pagos y encarecía el pago de los servicios de la deuda, que las autoridades no estaban dispuestas a suspender. Este era el dilema fundamental de la política económica de esos años.

Por la vía de la depreciación el ajuste en el balance de pagos llevaría mucho tiempo, dado el deterioro en los términos de intercambio que sufría el país, la caída en el valor de las exportaciones y las dificultades para conseguir empréstitos en el exterior. Para lograr un ajuste de este tipo se requería un nivel de depreciación de la moneda incompatible con la política económica, las motivaciones y los intereses del gobierno y los sectores por él representados.

Ante esta situación las autoridades buscaron, desde octubre de 1930, detener la depreciación de la moneda con la intervención del Banco de la Nación en el mercado de cambios. La consecuencia fue la permanente exportación de oro.

Con el balance de pagos desfavorable y las reservas internacionales cayendo fuertemente, la situación se volvía crítica. Aumentó la desconfianza y crecieron la especulación y la fuga de capitales. Ergo, la demanda de divisas se incrementaba al tiempo que la oferta se contraía, ya que la expectativa de nuevas devaluaciones incentivaba la retención de oro y moneda internacional. La demanda de divisas, que se había contenido durante el año 1930<sup>3</sup>, desde 1931 aumentaba cada vez que la moneda se depreciaba, con efectos desfavorables sobre el mercado de cambios. Así, los exportadores incrementaron su comportamiento especulativo agravando la situación. En septiembre de 1931, un nuevo hecho vino a incentivar aún más la huida de la moneda nacional: Gran Bretaña abandonó el patrón oro y se produjo una nueva depreciación del peso.

Así expresaba Prebisch, en 1944: "Frente a nosotros no había más salida que el establecimiento de un sistema de control de cambios". En esas condiciones el control de cambios se alzó como el instrumento adecuado para "limitar las operaciones de cambio a las necesidades reales del comercio internacional". La creciente

---

3. Los sucesos desfavorables asociados al cierre de la Caja de Conversión provocaron el diferimento de pagos al exterior en espera de mejores condiciones, lo que ocurrió. Pero esta demanda postergada se expresaría en 1931, cuando los agentes apuraron sus pagos para evitar mayores pérdidas por la moneda.

especulación, consecuencia del propio desequilibrio de pagos, es sin dudas uno de los motivos por los que el control de cambio aparecía como la herramienta adecuada en función de los objetivos que se planteaba la autoridad.

Específicamente, una vez que se había reconocido toda la deuda externa y que se estaba dispuesto a pagar en su totalidad los servicios del capital extranjero, no existían demasiadas opciones de política económica. La depreciación de la moneda encarecía estos pagos, por lo que había que evitarla a toda costa. A su vez, las divisas que entraban al país no se ofrecían en el mercado de cambios por la creciente especulación. El control de cambios, por lo tanto, mantenía (artificialmente) el valor de la moneda evitando la depreciación y permitía a la autoridad monetaria disponer del cambio extranjero que ingresaba al país, y entregarlo según las prioridades de la política económica.

### *3. Primera etapa de control de cambios: 1931-1933*

#### *3.1 El mercado cambiario bajo control absoluto*

El 10 de octubre de 1931 se creó la Comisión de Control de Cambios, que interveniría en el mercado para distribuir el cambio, respondiendo al propósito de entregar divisas a quienes desde la política económica priorizaba, "(...) a los que se consideraba que reportaban un mayor beneficio colectivo."<sup>4</sup> Es decir, la Comisión de Control de Cambios recibía las divisas que ingresaban a la economía y distribuía divisas o permisos para remitir fondos al exterior.

La entrega de divisas quedaba, por tanto, racionada. Sin embargo, el sistema establecía que los importadores podían seguir haciendo pedidos al exterior aunque el pago quedaba supeditado a las divisas distribuidas por la Comisión de Control de Cambios. Es decir, que para realizar pagos al exterior había que solicitar un permiso, pero no para hacer pedidos de mercancías al exterior. Para sostener el tipo de cambio había que racionar las importaciones, pero en lugar de ello se racionó sólo el pago de las importaciones. No había restricciones a importar. Esto generó una demanda atrasada de cambios, que dio lugar a los "fondos bloqueados".

El otro tema importante es el de la paridad cambiaria elegida. Cabe destacar que la paridad era tal que la moneda resultaba sobrevaluada, implicando un estímulo a las importaciones y un desincentivo a las exportaciones, porque el objetivo era justamente que no se depreciara la moneda de manera de poder hacer frente a los servicios de la deuda. Por lo tanto, no puede decirse que se eligió erróneamente la paridad (argumento que suele sostenerse), ya que era funcional a los objetivos perseguidos cuando se aplicó el sistema de control de cambios. En esta etapa el control de cambios no buscaba corregir el déficit comercial, sino garantizar las divisas para el pago de servicios al capital extranjero.

---

4. Pinedo, Federico, *Honorable Senado*, 1934, Pág. 57.

El racionamiento de divisas respondía a las prioridades del Gobierno Provisional, que establecía el orden de preferencias para la asignación de cambio extranjero. En primera medida las divisas se asignarían para las necesidades gubernamentales, fundamentalmente para el pago del servicio de la deuda externa. Luego, se asignaban para las importaciones de materias primas, de combustibles y de bienes de consumo indispensables, en ese orden. Las remesas de inmigrantes y a nacionales residentes en el extranjero, seguían en el orden de prioridades.

### *3.2 Efectos de la primera etapa de control de cambios*

El control de cambios en estos primeros dos años fue una medida destinada a garantizar las divisas necesarias para hacer frente a los compromisos de la deuda externa. Esto queda revelado en las prioridades que se establecieron para la asignación de divisas.

Ahora bien, este sistema generó, por lo menos, tres importantes efectos distorsivos sobre la economía. Primero, la paridad cambiaria establecida acentuaba la tendencia provocada por la crisis, jugando en contra de la recuperación en el nivel de exportaciones. Segundo, la demanda atrasada de cambios, dado el racionamiento de divisas, implicó un crecimiento de la deuda a partir de los fondos bloqueados que se generaron en el exterior, producto del incentivo a las importaciones que generaba la paridad establecida. Los importadores podían adquirir mercancías en el exterior siempre que el vendedor estuviera dispuesto a otorgar crédito hasta tanto el importador pudiera obtener el cambio.

Por último, parte de esta demanda contenida de cambios se canalizó en un mercado negro a un tipo de cambio más alto que el oficial. La "bolsa negra", como la llamó Prebisch, se producía por los exportadores que tenían incentivo a vender menos divisas que las que obtenían en el mercado oficial, para ofrecerlas en el mercado negro. El racionamiento de divisas hacía que siempre existieran demandantes dispuestos a obtenerlas a un precio más alto que el oficial.

## *4. El control de cambios desde 1933*

A partir de 1933 se introdujeron reformas sustanciales en el sistema de control de cambios, relacionadas con los problemas que se habían generado como consecuencia del esquema descripto. Como primera medida, se dio una solución al problema de los fondos bloqueados generado en los años anteriores.

Para ello el Gobierno negoció exitosamente empréstitos de largo plazo en dólares, libras esterlinas y francos franceses (empréstitos del desbloqueo). Así, el gobierno vendía títulos del empréstito a quienes tenían deudas en el exterior y los compradores de estos títulos los utilizaban para pagar con ellos a sus acreedores en el extranjero. El gobierno obtenía pesos por la venta de estos títulos. De esta manera, la deuda comercial de los importadores se transformaba en una deuda a

largo plazo del gobierno nacional. Ahora bien, vayamos a las transformaciones en el sistema cambiario.

#### *4.1 Modificaciones en el sistema de control de cambios*

Las modificaciones que comenzaron a introducirse el 10 de noviembre de 1933 abarcaron tres ejes fundamentales. El racionamiento, ahora sí, de las importaciones a partir del establecimiento de un permiso previo que se otorgaría en función de las prioridades fijadas y sujeto a la disponibilidad de divisas. El desdoblamiento del mercado cambiario en mercado oficial y mercado libre, por lo que ya no se intentaba controlar todas las operaciones de cambio. A su vez, se establecieron nuevas paridades cambiarias, de tal forma que se depreciaba la moneda nacional con relación al tipo de cambio que se había fijado en la primera etapa y se creaba un complejo sistema de tipos múltiples, que favorecía ciertas operaciones y perjudicaba otras.

A partir del desdoblamiento del mercado cambiario quedaron especificados los componentes de cada segmento. La oferta de divisas en el mercado oficial se componía por una parte del valor que se obtenía por las exportaciones tradicionales, según el aforo por unidad física de producto, mientras que la demanda estaba compuesta por las importaciones con permiso previo (en general, correspondientes a los países con los que la Argentina poseía algún convenio bilateral de cambios) y el pago de servicios financieros que debía realizar el país. En el mercado libre se negociaban las divisas obtenidas por los exportadores de productos no tradicionales o no regulares y la diferencia entre el precio y el aforo para las exportaciones tradicionales, así como las inversiones de capital. La demanda en ese mercado estaba compuesta por las importaciones sin permiso previo y las remesas de capital que no se realizaban por el mercado oficial.

Dadas las paridades que quedaron vigentes y el sistema de tipos múltiples, el esquema implicaba un incentivo a las exportaciones que se liquidaban por el mercado libre, tipo de cambio más alto y, por la misma razón, se favorecía a las importaciones que se cursaban por el mercado oficial. En este mercado se negociaban las importaciones que obtenían permisos previos, que eran aquellas correspondientes a países con los que la Argentina había firmado algún convenio de cambios. Por ello, desde 1933 el sistema de control de cambios estuvo estrechamente vinculado a la firma de acuerdos bilaterales que trataremos en el próximo apartado. Las importaciones que se cursaban por el mercado libre, eran aquellas que no estaban priorizadas por el esquema.

Como señalan Prebisch (1944) y Beveraggi Allende (1954), el mercado libre se convirtió en la válvula de escape del mercado oficial. Con este nuevo esquema se solucionó el problema del mercado negro y desapareció el bloqueo de fondos, dificultades que se habían creado en la primera etapa.

#### 4.2 Evolución de los pagos internacionales

El sistema de control de cambios funcionó bajo este esquema durante el resto de la década, aunque se fueron introduciendo modificaciones de acuerdo a las circunstancias y resultados del balance de pagos. Así, a partir de 1934, los saldos comerciales favorables, dado el repunte de las economías centrales y una mejora en los términos de intercambio, permitieron reducir paulatinamente las restricciones a las importaciones. A su vez, a medida que crecía nuevamente la entrada de capitales, la autoridad monetaria (desde 1935, el Banco Central) comenzó a acumular reservas y a controlar la tendencia a la apreciación de la moneda. La situación favorable del balance de pagos perduró hasta 1937.

Durante la segunda parte de 1937 las condiciones favorables comenzaron a cambiar. Los precios internacionales de los productos que la Argentina exportaba empezaron a bajar, debido a una extraordinaria cosecha en Estados Unidos. A su vez, la evolución de la producción granaria arrojaba malas perspectivas y ciertos sucesos políticos en Brasil afectaban negativamente al país, determinando un cambio en el rumbo de los capitales. Estos hechos afectaron negativamente las expectativas, ya desde el año 1937, tendencia que se reforzaría en el año siguiente. Estas expectativas desfavorables se cumplieron cuando los magros resultados de la cosecha de 1937 salieron al mercado.

Así, la situación internacional se volvía crítica mientras se acercaba la Segunda Guerra Mundial y los capitales se retiraban de los países periféricos. Pero el Banco Central contaba con reservas para evitar que esa situación generara un aumento brusco en el tipo de cambio. Así, el Banco Central, que venía comprando divisas en el mercado libre, se vio obligado a vender para sostener el valor del peso.

La tendencia a la desvalorización de la moneda, se expresaba pero sin la brusquedad de un sistema de flotación limpia. "El déficit sustancial en las cuentas internacionales fue, naturalmente, acompañado por una depreciación del peso en el mercado oficial y en el mercado libre de cambios. Y esto llevó a una intensificación importante de los controles de cambio y de comercio."<sup>5</sup>

Respecto de este período queda un aspecto por analizar, que ya fue mencionado para el fundamental funcionamiento del control de cambios desde 1933. Se trata de los acuerdos bilaterales firmados en esos años y de las relaciones internacionales de la Argentina. De esto nos ocupamos a continuación.

#### 5. Los acuerdos bilaterales: Argentina entre Estados Unidos y Gran Bretaña.

A partir de 1933 la Argentina firmó una serie de convenios bilaterales de pagos que resultan fundamentales a la hora de analizar la forma que fue tomando el sistema

---

5. Beveraggi Allende (1954), p. 187.

de control de cambios desde ese año. Si bien la Argentina comenzó a firmar ciertos acuerdos bilaterales desde 1918, estos fueron la excepción y hasta la Gran Depresión el país procuró mantenerse en la línea del multilateralismo, funcional a su organización agroexportadora.

Luego de la crisis mundial que estalló en 1929, el sistema multilateral de pagos internacionales se vio perturbado en la medida en que se producía el abandono del patrón oro en distintos países. Así, con sistemas de moneda inconvertible las relaciones internacionales no podrían restituirse de la misma forma y bajo los mismos preceptos que antes de la crisis. Bajo estas nuevas condiciones, si la Argentina compraba mercancías a un país extranjero, debía pagarle con la moneda de curso legal en ese país o eventualmente con oro. En un contexto en el que ningún país podría afrontar una exportación constante y abultada de oro, la importación de mercancías implicaba que previamente debían haber ingresado divisas de ese país del cual se estaba importando.

### *5.1 El pacto Roca Runciman*

El primer acuerdo que firmó la Argentina fue con Gran Bretaña, a mediados de 1933, y este sería determinante para definir las relaciones internacionales de la Argentina en los años siguientes. Recordemos que en la primera etapa del control de cambios se habían generado los fondos bloqueados y estos involucraban especialmente a Gran Bretaña acreedora de gran parte de la deuda argentina por importaciones generada en esos años. Este fue uno de los puntos clave del acuerdo, aunque las raíces del problema que llevaron a la firma del convenio son más profundas.

El país europeo venía perdiendo paulatinamente mercados para sus mercancías, debido en gran medida a que la industria norteamericana había logrado un avance que la colocaba en una situación de superioridad en el ámbito mundial, ya desde hacía algunos años. Esto generaba un permanente roce y conflicto entre el nuevo hegemon y la potencia en decadencia.

Esta situación se reproducía en la Argentina con sus particularidades, quien mantenía un vínculo muy fuerte con Gran Bretaña, pero las importaciones desde Estados Unidos iban adquiriendo cada vez más peso en detrimento de las británicas, dado el tipo de bienes que producía eficientemente el país americano.

Como expresara Prebisch: "Mientras el proceso fue natural, mientras no hubo intervención del gobierno, las cosas pudieron seguir: pero desde el momento en que el gobierno argentino tomó el cambio disponible y empezó a distribuirlo, los ingleses plantearon en seguida el problema de un reparto equitativo de acuerdo con el monto de las compras que hacían en la Argentina."<sup>6</sup> Una cuestión clave es que la Argentina mantenía superávits comerciales con Gran Bretaña y déficits comerciales permanentes con Estados Unidos.

---

6. Prebisch, p. 23.

Dada esta situación, las condiciones de pagos internacionales conducían a reducir las compras al país norteamericano y aumentarlas a Gran Bretaña. Esta tendencia, si bien iba en contra de la forma en que venían evolucionando las estructuras productivas de los tres países<sup>7</sup>, resultaba compatible con los intereses de ciertos sectores de mucho peso en la Argentina e influencia en las decisiones del Gobierno, dispuesta a conservar el mercado inglés para determinados productos nacionales.

Ante la presión que ejercía Gran Bretaña<sup>8</sup>, dispuesto a aumentar las ventas hacia la Argentina, y dado el peso de los sectores que se verían perjudicados si Gran Bretaña cerraba sus mercados para los productos ganaderos nacionales, se llevó adelante el primer acuerdo de este período y, por lejos, el más importante. Así, en 1933, la Argentina firmó un convenio en el cual se comprometía a destinar casi todo el cambio proveniente de las compras de Gran Bretaña al pago de importaciones de origen británico y al pago de servicios financieros y otras remesas a Gran Bretaña. En definitiva, el cambio que ingresaba por las exportaciones argentinas a Gran Bretaña, se utilizaría para pagarle a Gran Bretaña.<sup>9</sup>

Está claro que este convenio excedía el solo propósito de balancear los pagos con ese país, sino que respondía a la necesidad de conservar el mercado inglés para los productos cárnicos argentinos. El sector ganadero nacional había visto reducir sus mercados de exportación en forma considerable desde la década del 20 por la política proteccionista norteamericana y, luego de la crisis, esta tendencia se acentuaba, por lo que no estaba dispuesto a seguir resignando ventas ante el estrechamiento de las relaciones entre Gran Bretaña y sus dominios imperiales.

El Gobierno de Justo, por su parte, se identificaba con los intereses de estos sectores y no tardó en responder a sus pedidos y enviar una misión a Inglaterra, cuyo resultado fue la firma del convenio. Si bien este acuerdo respondía a los inte-

- 
7. Como marcamos, la evolución de los últimos años indicaba un aumento permanente de las importaciones desde Estados Unidos, ya que las necesidades de la economía argentina resultaban satisfechas en forma más eficiente por la industria norteamericana, en detrimento de una industria inglesa que no estaba en condiciones de competir con Estados Unidos. Sin embargo, el problema fundamental era la imposibilidad de la Argentina de colocar productos en Estados Unidos y la permanente necesidad de mantener el mercado inglés.
  8. Gran Bretaña y sus Dominios habían llevado adelante, en 1932, la Conferencia de Ottawa, en la que se concertaron una serie de convenios que implicaban restricciones sobre las exportaciones argentinas de carne hacia el país europeo. Estos acuerdos resultaban de los intereses de los agricultores británicos y de los países que estaban dentro del sistema imperial inglés (Peter H. Smith, *Carne y Política en la Argentina*, Editorial Hyspamericana, Buenos Aires, 1968).
  9. No es el objetivo de este trabajo detallar todas las condiciones e implicancias del convenio Roca Runciman, sino simplemente enmarcarlo dentro del sistema de control de cambios, como un factor determinante del funcionamiento del sistema cambiario en esta segunda etapa.

reses particulares de un sector, tampoco hay que desdeñar el importante papel de las ventas de carne dentro del conjunto de las exportaciones argentinas.

Lo cierto es que el pacto benefició a los ganaderos argentinos, que en definitiva, como ya señalamos, fueron quienes habían presionado al Gobierno para llevar adelante el acuerdo. "Sin embargo, la firma del polémico Pacto Roca Runciman, el 1° de mayo de 1933, no ofreció demasiadas ventajas para la Argentina, mientras satisfacía la mayor parte de los pedidos del lado británico."<sup>10</sup>

A partir de la lógica que se impuso desde la firma del pacto con Gran Bretaña, el objetivo de esta política de convenios, ligada estrechamente al sistema de control de cambios, era balancear los pagos internacionales. Así, además del convenio con Gran Bretaña, se firmaron acuerdos con Bélgica-Luxemburgo, Holanda, Suiza, Alemania y España en 1934; Brasil, Uruguay y Finlandia en 1935; Francia, Rumania y Austria en 1936; Perú e Italia en 1937. Estos convenios aseguraban la transferencia de fondos para importar desde aquellos países en la medida que lo permitían las ventas argentinas a cada uno de ellos, después de deducir las sumas para pagar servicios de deuda y cierto monto para servicios financieros a otros países. Esto último es importante ya que muestra que los intereses financieros seguían teniendo un peso determinante. Como vemos no se firmó ningún acuerdo con Estados Unidos, por lo que dicho país resultaba perjudicado en el esquema cambiario. Enseguida retomaremos este punto.

En definitiva, el nuevo esquema comercial, basado en relaciones bilaterales, era posible gracias a la existencia del control de cambios. Ese esquema implicaba otorgar cambio preferentemente para las relaciones comerciales y financieras con aquellos países con los que se habían firmado acuerdos y dejar que las relaciones con los demás se canalizarán en el mercado libre. Los dos países más estrechamente relacionados con Argentina eran Inglaterra, por la fuerza de la historia y la importancia del mercado para ciertos productos argentinos, y Estados Unidos, por la pujanza de su industria y a pesar de la bivalidad entre las dos economías. Por estas razones, cabe pensar este esquema comercial y de cambios centrándonos en las relaciones con estas dos potencias.

## *5.2 Las relaciones comerciales con Estados Unidos*

Es necesario, entonces, que el sistema de control de cambios implicaba favorecer las compras de bienes y el pago de servicios financieros a Gran Bretaña, en virtud de las libras esterlinas que ingresaban al país, mientras que se aplicaban restricciones a las importaciones procedentes de Estados Unidos. El objetivo era mantener un comercio equilibrado no en su conjunto como en un sistema multilateral de pagos, sino con cada país individualmente. Por lo tanto, como Estados Unidos no era un gran comprador de productos argentinos, se limitaban las compras a ese país.

---

10. Rapoport, pp. 235.

Los permisos se otorgaban para aquellos artículos que podían adquirirse con divisas del mercado oficial. En cuanto a los artículos provenientes de Estados Unidos, la política comercial denegaban los permisos o se otorgaban limitadamente, dejando que las importaciones se hicieran por el mercado libre.

Esta situación fue una fuente de preocupación para los Estados Unidos, que buscaba ganar mercados en países que comenzaban su proceso de industrialización como la Argentina. Sin embargo, la situación fue, en gran parte, una consecuencia de los problemas de déficits permanentes en el comercio argentino-norteamericano, producto de una política estadounidense que desde la década de 1920 había implicado disminuir de las ventas argentinas en el mercado norteamericano.

De hecho, existen diversos trabajos dedicados a la investigación de las relaciones comerciales entre Argentina y Estados Unidos, realizados por autores norteamericanos en esos años, entre ellos Vernon L. Phelps (1938) y Virgil Salera (1941). Estos estudios, que reflejan la preocupación de Estados Unidos ante el descenso de las compras argentinas de sus productos durante la década del 30, llegan a conclusiones parecidas: el control de cambios fue el instrumento a través del cual se realizó la restricción de las importaciones de productos norteamericanos, mientras que las causas de esa política hay que buscarlas en la política norteamericana hacia los productos de origen argentino y las relaciones argentinas con Gran Bretaña.

A partir de 1934, a medida que mejoró la situación de pagos internacionales del país se observó un repunte en las importaciones provenientes de Estados Unidos, al tiempo que también aumentaron las exportaciones hacia ese país.

Sin embargo, como señalara Salera (1941), ese incremento de las ventas norteamericanas en el mercado argentino se debió a la mejor situación general de los pagos internacionales y a las mayores exportaciones argentinas hacia ese país y no a un cambio en la política comercial. En todo el período no aumentó el porcentaje de cambio oficial destinado a las importaciones desde Estados Unidos, que recién registró cierto crecimiento en 1937. Es decir, que el tratamiento restrictivo hacia las importaciones desde Estados Unidos se mantuvo en este período.

Así expresó Prebisch el sentimiento oficial acerca de la política cambiaria y la política comercial: "De manera, pues, que, salvo un cierto margen de elasticidad, el comercio se desarrolló en compartimentos cerrados (...) Juzgado desde el punto de vista teórico, este régimen no puede ser más absurdo. Las circunstancias, sin embargo, nos obligaron a hacer el primer convenio y a seguir con los otros."<sup>11</sup>

Como vemos, el control de cambios fue un instrumento que expresaba las necesidades del comercio argentino ante las restricciones del comercio mundial. Ante la forma que iban adquiriendo las relaciones internacionales en el ámbito mundial, las disputas entre las potencias por ganar mercados y las especificidades de la Argentina, resulta en extremo simplificador y superficial sostener que fue el con-

---

11. Prebisch, op. cit. p. 25.

trol de cambios el que determinó el tipo de relaciones bilaterales de este período, como se desprende del análisis de Prados Arrarte (1944). El control de cambios resultó una herramienta funcional a la forma que adquirieron las relaciones comerciales luego de la Gran Depresión y específicamente a los conflictos y restricciones que surgían de las relaciones entre Argentina y Gran Bretaña, por un lado, y Argentina y Estados Unidos, por el otro.

## 6. *Control de cambios y desarrollo industrial*

### 6.1 *La evolución industrial en la década del 30.*

Los años inmediatamente posteriores a la Gran Depresión fueron, sin dudas, complicados para una economía que, como la Argentina, dependía en gran medida de su comercio exterior. La caída en la actividad económica desde 1929<sup>12</sup> tuvo, a su vez, un impacto negativo sobre el sector manufacturero, aunque no está del todo claro cuántos años duró ese impacto sobre una industria incipiente que se venía expandiendo trabajosamente desde la Primera Guerra Mundial.

A pesar de la retracción inicial como consecuencia de la crisis, el crecimiento industrial fue importante por lo menos desde 1934. La historiografía económica tradicional ubica el despegue de la industria argentina en la década del 30. Sin embargo, esta visión fue bastante discutida y la idea que parece predominar es que desde la Primera hasta la Segunda Guerra Mundial se registró una continuidad en el crecimiento industrial, solo atemperado en los años inmediatamente posteriores a la Gran Depresión (Tirre de Larrañaga, 1995).

Villanueva (1972) sugiere que la segunda parte de la década del 30 fue importante en el avance industrial, pero no así la primera. "(...) nos parece claro que la expansión de la capacidad del sector manufacturero solo pudo haberse realizado a partir de la segunda mitad de la década del 30, período en que mejoran las condiciones del comercio internacional del país."<sup>13</sup>

Luego del censo industrial de 1914, recién en 1935 se realizó el siguiente. Por lo tanto, los datos que arroja este último, si bien son claros en cuanto a la expansión industrial en esos veinte años, no permiten conocer cuales fueron los años de mayor crecimiento o identificar algún período de estancamiento. Es indudable que el impacto inmediato de la crisis tuvo que haber sido negativo sobre la industria, por lo que es lógico suponer que el mayor crecimiento industrial desde 1914 hasta 1935

12. Según Alejandro Bunge (1984), el producto nacional, que en 1928 había llegado a m\$<sup>n</sup> 6320 millones, después de estancarse en 1929, en 1930 cayó a m\$<sup>n</sup> 5210 millones, en 1931 a m\$<sup>n</sup> 4540 millones, en 1932 a m\$<sup>n</sup> 4480 millones, a m\$<sup>n</sup> 4380 en 1933, para comenzar a recuperarse hacia 1934. Sin embargo, ya desde 1932 se observó un aumento del consumo de productos nacionales a medida que disminuyeron las importaciones.

13. Villanueva, p. 452.

tuvo que haberse dado en la década del 20. Schvarzer se refiere de la siguiente manera a la situación del sector manufacturero en 1935: "Las fábricas argentinas eran antiguas y se habían fortalecido en el proceso no siempre continuo ni lineal de las décadas previas."<sup>14</sup>

En 1946 se realizó un nuevo censo, que permite ver cómo evolucionó el sector en esos once años. En el período intercensal, la producción se duplicó, mientras que el número de obreros ocupados en la industria pasó de 418.000 en 1935 a 900.000 en 1946. Esta se produjo a pesar de ciertas dificultades. "El avance seguía apoyado en buena medida en las plantas existentes, dada la enorme dificultad para importar equipos en ese período. Más del 70 % de la producción y de los obreros registrados en 1946 operaban en plantas que ya existían en 1935."<sup>15</sup>

Como lo demuestran las estadísticas, en este período la producción aumentó a partir de la incorporación de un número creciente de obreros y utilizándose hasta el agotamiento las anticuadas instalaciones existentes. En definitiva, puede afirmarse que la industria registró un crecimiento importante en la década del 30, sobre todo una vez superados los efectos contractivos iniciales causados por la crisis, con fuertes dificultades para incorporar maquinaria y tecnología importada. Es cierto que la industria venía creciendo desde la década anterior y que no hay una ruptura o un salto si se miran las tasas de crecimiento. Sin embargo, en la época del '30 la industria comenzó a tener un peso mayor en la estructura productiva del país.

En esta década la industria, comenzó a vislumbrarse como el sector que disputaría el protagonismo a la agricultura y ganadería como motor de la actividad interna. Según datos de Alejandro Bunge<sup>16</sup>, en 1937 el valor agregado por la industria ya representaba el 39,6% del total del valor producido por el país. Este avance se registró principalmente en la industria liviana, pero con una diversificación mucho mayor e incluso empezaron a adquirir más importancia nuevas ramas, como productos metálicos. Por otra parte, el desempeño del sector industrial en la década del 30 y en años posteriores, debe mucho a su avance entre 1914 y 1929. En ese período se generaron condiciones para el aprovechamiento de coyunturas como la de la década del 30 o la Segunda Guerra Mundial.

Así lo expresa Carlos Díaz Alejandro: "La importancia de la manufactura cambió con la Gran Depresión (...) a partir de 1930 el crecimiento de la economía ha dependido mucho de la capacidad de expansión de la industria manufacturera que compite con las importaciones. Esa dependencia fue impuesta a la Argentina por factores exógenos durante 1930-1945".<sup>17</sup> Resulta evidente que la crisis en el comercio mundial que se produjo como consecuencia de la Gran Depresión, determinó una contracción en las exportaciones del país y, por lo tanto, en la capacidad para

---

14. Schvarzer (2000), p. 172.

14. Schvarzer, p. 173.

16. Bunge, A. op. cit, pág. 219.

17. Díaz Alejandro (1975), p. 216.

importar, y fue, entonces, el factor que generó las condiciones para el crecimiento del sector industrial, productor de manufacturas que ya no podían importarse. Esto le dio un impulso extra a la industria.

## *6.2 El papel del control de cambios en el crecimiento industrial.*

Cabe preguntarse si la expansión industrial del país posteriores a la Gran Depresión, impulsada principalmente por la restricción en las importaciones fue estimulada por el control de cambios o se produjo a pesar del sistema de control de cambios. En definitiva se trata de dilucidar cuales fueron sus principales efectos sobre el sector industrial.

La primera cuestión, entonces, es analizar si el control de cambios tuvo por objetivo principal impulsar al sector industrial. Como se desprende de los apartados precedentes, entre 1931 y 1933 el control de cambios fue una medida tendiente a asegurar los pagos de servicios al capital extranjero. Sin embargo, desde 1933 el sistema cambiario se convirtió en un instrumento más amplio de política económica. Es a partir de ese año que muchos autores creen encontrar en el sistema de control de cambios una política de industrialización, ya que coincide con el avance industrial desde 1934.

Las modificaciones introducidas en 1933 incluyeron una devaluación de la moneda y una restricción más fuerte sobre las importaciones, en un contexto de recuperación de la crisis. Recordemos que entre 1931 y 1933 se restringió la asignación de divisas para importaciones pero no las importaciones en sí. Por lo tanto, esta nueva configuración cambiaria parecería dar al sistema un carácter marcadamente proteccionista y favorable a la industria. Ciertos autores van todavía más allá con esta idea sosteniendo que el sistema de control de cambios contenía cierto carácter de política industrial, ya que en la asignación de divisas, las importaciones de insumos para la industria tenían prioridad. La prueba de esto estaría en las listas de prioridades de importaciones que difundía la Comisión de Control de Cambios, en la que las materias primas para la industria nacional y combustibles para los medios de transporte se priorizaban por sobre los artículos de consumo ya desde 1931.

Sin embargo, no alcanzaba con declarar esas prioridades para que el sistema funcionara realmente en dicho sentido y los hechos demostraban las verdaderas motivaciones. Aparece aquí una importante contradicción. Por un lado, se pregona un determinado orden en la asignación de divisas, favoreciendo a la industria, pero luego se asignaban de acuerdo a las verdaderas prioridades: asegurar el pago de la deuda cuando estos pagos peligraron como entre 1931 y 1932, y, desde 1933, responder a los intereses comerciales que presionaban sobre el sistema. Esta contradicción desconcertó a más de un autor.

Veamos como se expresa esta contradicción en Villanueva (1972). Este sostiene primero: "Las divisas disponibles, por la vía del control de cambios (instalado como consecuencia del pacto Roca-Runciman, es decir, desde 1933) son destina-

das esencialmente a cubrir el intercambio financiero y de bienes entre la Argentina y Gran Bretaña.” Pero inmediatamente después sostiene: “La prioridad número uno en los sistemas de control de cambios instalados en el país en la década del treinta, era siempre proveer los insumos necesarios para la industria.”<sup>18</sup> Como Villanueva, otros autores mantienen esta doble interpretación: el control de cambios venía determinado por las relaciones con Inglaterra y Estados Unidos y tenía como objetivo fomentar la industria.

Pero estos dos objetivos no resultaban compatibles, más aún cuando sabemos que no era Gran Bretaña el que nos podía proveer de bienes para la industria, sino Estados Unidos que era claramente discriminado, como ya analizamos.

Ahora bien, veamos qué puede decirse respecto del contenido proteccionista del sistema de control de cambios. Como ya señalamos, ciertos autores, si bien no apoyan la idea de una estrategia de industrialización ven al sistema de control de cambios aplicado desde 1933 como parte de un conjunto de medidas cuyo efecto fue el incentivo a la industrialización. Según esta visión, el control de cambios generaba incertidumbre acerca de las posibilidades de obtener divisas para ciertas importaciones, desalentando la compra de bienes al exterior. Esta es la visión de Schwartz (1967), quien sostuvo que el aumento de tarifas y el control de cambios fueron las dos medidas fundamentales que alentaron el crecimiento del sector industrial. Es decir que el autor sostiene que existieron, desde 1930, una serie de políticas que favorecieron la producción de manufacturas, y la principal de estas medidas fue el control de cambios.

Dorfman parece acercarse a esta interpretación, al sostener que entre las causas más significativas del adelanto industrial de la década del 30 están la regulación gubernativa de las importaciones, es decir, el control de cambios, y la devaluación del peso argentino de 1933. Esta postura marca que el control de cambios fue una medida que restringió las importaciones y, por lo tanto, habría favorecido a la producción nacional, a la vez que la devaluación de 1933, al encarecer las importaciones habría actuado en el mismo sentido.

Veamos la siguiente afirmación de Dorfman: “El control de cambios iniciado en 1931 a raíz de la crisis mundial, adquiere cierta función proindustrialista en la preguerra inmediata, al conferírsele una discriminación según la categoría de bienes, seleccionando aquellas importaciones más necesarias para industria.”<sup>19</sup> Esta interpretación daría al sistema de control de cambios una capacidad de fomento industrial, asumiendo que la asignación de divisas se realizaba en función de las necesidades de la industria. Nuevamente el mismo argumento.

Pero Dorfman va todavía más allá: “Con la creación del Banco Central en 1935, la política cambiaria se integró en un marco más amplio y a más largo plazo de la política económica, dentro de la cual se hace figurar el crecimiento selectivo de las

---

18. Villanueva, J, op. cit., p. 466.

19. Dorfman, A. op. cit., p. 532.

ramas industriales que mayor interés ofrecen para la estabilidad económica del país. Nace la preocupación, si no por el establecimiento directo de nuevas ramas de los eslabones que faltan, cuanto menos por mantener en funcionamiento ininterrumpido aquellas que ya están operando en el país y representan importantes aportes al producto y al empleo.”<sup>20</sup> Sin embargo, ya vimos que el sistema de control de cambios no estuvo diseñado ni aplicado en función de las necesidades del sector industrial. El desinterés que plantea Dorfman respecto del establecimiento de los eslabones que faltan, es en realidad un reflejo de motivaciones en cuanto a la asignación de divisas que nada tienen que ver con el desenvolvimiento productivo.

El Ministerio de Hacienda en su memoria de 1938 es claro respecto de esta cuestión: “Los permisos previos se distribuyen teniendo en cuenta las disponibilidades de divisas provenientes de las compras de productos argentinos realizadas por los países respectivos y las estipulaciones de los Convenios vigentes.”<sup>21</sup>

Sin embargo, la cuestión no era tan transparente. Así expresa Schvarzer esta idea: “El control de cambios estuvo marcado por su carácter opaco y arbitrario. Su objetivo explícito era regular el uso de divisas frente a un mercado en desequilibrio, pero el reparto se basaba en la subordinación a los grandes grupos locales de interés. Las divisas se acordaron con preferencia a quienes tenían posiciones hegemónicas, con escasa preocupación por los posibles efectos a mediano plazo de esas medidas sobre el desarrollo nacional.”<sup>22</sup> De esta manera, el control de cambios, al negar las divisas para ciertas importaciones, incentivó el avance de ciertos sectores, pero sin una idea de industrialización detrás.

De hecho, las asignaciones de divisas perjudicaron claramente a algunas ramas de la producción. Por ejemplo, las asignaciones de divisas a los productos textiles británicos, implicaron una continua entrada de dichos productos y un perjuicio a los productores locales, sin ningún criterio estratégico más que el de favorecer a los sectores vinculados con el comercio británico. Lo cierto es que las divisas se asignaban en función de los países a los que se buscaba beneficiar y no en función de los tipos de bienes que se adquirirían y ni siquiera los precios a los que se compraban los bienes. En muchos casos se privilegiaban bienes de países que producían a precios altos, desdeñando la oferta a bajo precio proveniente de otros países.

El esquema de control de cambios funcionó más o menos restrictivamente según las vicisitudes del contexto internacional, pero siempre respondiendo a los mismos resortes y con los mismos objetivos de política económica. La asignación de divisas no respondía a las necesidades productivas del país ni a estrategias de largo plazo, sino a la forma en que se desenvolvían las relaciones internacionales del país, con ciertas pautas inamovibles como mantener el pago de los servicios de

---

20. Dorfman, A., op. cit., p. 533.

21. Memoria del Ministerio de Hacienda, 1938, p. 143.

22. Schvarzer, op. cit., p. 157.

la deuda externa.<sup>23</sup> El sistema beneficiaba a los productos provenientes de Gran Bretaña, independientemente del tipo de bienes, y discriminaba en contra de Estados Unidos, manteniendo un esquema de relaciones que beneficiaba a los grandes grupos que vendían al país europeo y perjudicaba al desarrollo industrial del país.

Si la política económica mostró un interés en la industria en este período no fue con un objetivo de industrialización detrás, sino como una mera forma de sostener el nivel de actividad interno. De la lectura de las memorias oficiales de este período se desprende claramente esta interpretación: "La restricción de las importaciones desviará sin duda la demanda interna hacia la industria nacional, permitiéndole desenvolverse en un ritmo de trabajo muy superior al que hubiera determinado el volumen de nuestras exportaciones (...) Por cierto que será preciso cuidar que este estímulo no dilate la producción más allá del punto en que la industria trabaja a plena capacidad."<sup>24</sup> Notemos cómo se hace hincapié en el mantenimiento de la actividad industrial, pero cuidando no expandirla más allá de la capacidad instalada.

En el año 1933 el Banco de la Nación se sorprendía: "La caída de las importaciones, consecuencia natural de la contracción interna en el valor de nuestras exportaciones, significará un nuevo estímulo para el desenvolvimiento de las industrias nacionales, que en los últimos tiempos han realizado un sorprendente progreso". Y agregaba: "... podemos exhibir una industria pujante formada en plena adversidad". En su memoria de 1934 sentenciaba: "En el año transcurrido el banco siguió prestando decidido apoyo a las industrias en general siempre que, por su naturaleza y posibilidades se consideraron útiles o beneficiosos para la economía nacional. Es de advertir que careciendo el banco de una estructura legal que le permitiera practicar una política de crédito orientada hacia el fomento eficiente y racional de las industrias debió, y así procuró hacerlo, circunscribir su acción a los medios que dispone actualmente; es decir, amoldando las formas del crédito comercial que constituye su función específica con las necesidades de la actividad industrial hasta donde ha sido posible".<sup>25</sup>

Vemos, entonces, el problema económico y bancario que planteaba el nacimiento de industrias dignas de apoyo y el crecimiento de las ya existentes como consecuencia de la evolución económica del país, pero sin una política económica pen-

---

23. Recordemos el contexto internacional de este período. En solo quince años se sucedieron la peor y más generalizada crisis económica, y la Segunda Guerra Mundial. Sobre todo a partir del impacto de la crisis que estalló en 1929, muchos países decidieron suspender el pago de sus obligaciones externas. Es decir, que resulta coherente con el contexto histórico suponer que Argentina podría haber hecho lo mismo, aunque esta no era acorde con los intereses dominantes.

24. Memoria del Ministerio de Hacienda, 1938, Tomo I, p. 124.

25. Memoria del Banco de la Nación. En Memoria del Ministerio de Hacienda, 1934, Tomo II, p. 14.

sada a tales fines. La ausencia de una estructura bancaria adecuada para otorgar créditos industriales es una muestra clara de la ausencia de una política de industrialización.

En definitiva, el control de cambios quedó determinado y limitado, por los intereses financieros ligados al capital internacional y por el esquema de relaciones bilaterales que fue impuesto, con acuerdo de sectores nacionales que se beneficiaban de él, por la política comercial de Gran Bretaña. Virgil Salera ofrece una excelente descripción de las técnicas usadas por Gran Bretaña para forzar a Argentina a seguir una política bilateral de comercio.<sup>26</sup> Esto también es señalado por Beveraggi Allende, quien considera que el factor fundamental del sistema de control de cambios fue la inflexibilidad en el pago de los servicios de la deuda externa. Para nosotros los conflictos comerciales y los objetivos de los productores agropecuarios determinaron la política comercial y, el control de cambios, estuvo en gran parte supeditado a ella, sobre todo desde 1933. Por lo tanto, atribuía un contenido industrialista a esta política resulta, por lo menos, una simplificación.

Ahora bien, el control de cambios no fue una medida destinada a atender las necesidades de la industria, pero evidentemente tuvo efectos sobre el sector manufacturero. La asignación de divisas determinó las compras que se realizaban en el exterior y, por lo tanto, el carácter del desarrollo fabril del país. Llegamos, entonces, a una conclusión importante: el contexto internacional determinó incentivos para el crecimiento de la producción de manufacturas y fue el control de cambios el que determinó los matices de la evolución de la industria local.

Es decir, dado el contexto externo y la contracción general del comercio mundial, el sector industrial nacional encontró con los incentivos necesarios para expandirse considerablemente, a partir de ciertas condiciones que ya se habían generado desde la Primera Guerra Mundial. Por un lado, fueron las políticas económicas, respondiendo a intereses concretos, las que determinaron las particularidades de dicha expansión y el control de cambios fue un instrumento esencial en este aspecto. Pero también estas políticas deben ser comprendidas en función de las limitaciones enraizadas en la estructura productiva del país y en el modo de inserción de la Argentina en la división internacional del trabajo.

## *7. Conclusiones*

Como vimos, el control de cambios estuvo fuertemente condicionado, durante todo el período, por las relaciones económicas del país con el exterior, fundamentalmente con Inglaterra y con Estados Unidos.

---

26. "...Argentina había sido obligada desde los primeros años de la Gran Depresión a adoptar un sistema de estrecho bilateralismo por sus más poderosos clientes y acreedores". Salera, Virgil. "Exchange control and the Argentine market. Columbia University Press", New York, 1941.

La política cambiaria siguió el objetivo de facilitar el cambio para el pago de servicios financieros y para importaciones, no en función del tipo de productos que se adquiriría, sino del país al que se compraban esos productos y a raíz de los intereses puntuales detrás de las relaciones con cada país. De esta manera, las prioridades para otorgar el cambio se realizaron en función de convenios de cambios, restringiendo las compras a aquellos países con los que no se firmaban convenios.

No puede decirse, entonces, que el control de cambios haya tenido como finalidad el estímulo de la actividad industrial, aunque este pudo haber sido uno de sus efectos. El control de cambios y las cuotas a la importación fueron, sin dudas, medidas proteccionistas, pero no existió una política selectiva de industrialización. La organización del sistema cambiario se realizó en función de otros objetivos, como se desprende del modo en que fueron asignadas las divisas.

Así, el control de cambios no fue más que el instrumento utilizado en función de los intereses que todavía dominaban las decisiones de política económica del país y de las limitaciones que las relaciones con Gran Bretaña y Estados Unidos imponían sobre la Argentina. Los sectores vinculados a la producción ganadera, que exportaban a Gran Bretaña, estaban interesados en el mantenimiento de las compras de productos ingleses. La obtención de libras, de difícil conversión en otras monedas durante gran parte del período, fue uno de los factores que determinó la evolución del sistema. Los sectores domésticos vinculados con Gran Bretaña y las necesidades de este de mantener sus ventas en el extranjero de productos provenientes de su industria en decadencia, hacían confluír los intereses del esquema de control de cambios.

Otro factor determinante fue a través del desarrollo de las relaciones comerciales con Estados Unidos desde la Primera Guerra Mundial. Esta situación implicaba para la Argentina permanentes déficits comerciales. La Argentina importaba productos norteamericanos pero cada vez encontraba mayores dificultades para colocar sus productos en aquel país. Las barreras que crecientemente se imponían para la entrada de carnes y cereales argentinos a Estados Unidos, fueron un factor crucial.

En 1926 Alejandro Bunge sostenía: "Se ha temido que la capacidad de compra de la Argentina en los Estados Unidos estuviera limitada por la capacidad de compra de los Estados Unidos en la Argentina. Dos factores contribuyen a neutralizar ese desnivel: que la Argentina durante muchos años seguirá importando capitales de los Estados Unidos y que su balance comercial con Europa es y seguirá siendo favorable. La balanza comercial se regula en el conjunto de los negocios con todos los países del mundo. Por otra parte los Estados Unidos necesitará aumentar sus compras de materias primas en los próximos años."<sup>27</sup>

Esta cita describe perfectamente el funcionamiento de las relaciones triangulares de la Argentina con Europa y Estados Unidos. Sin embargo, todas las condicio-

27. Publicado en la Revista de Economía Argentina, vol. XVI, 1926, "La Argentina que no fue" Selección e Introducción de Juan José Llach, Ediciones del Ides, 1985, p. 104.

nes que neutralizaban el desnivel se extinguieron hacia la década del 30. Por un lado, los capitales norteamericanos disminuyeron como consecuencia de la crisis, para luego retomar un ritmo importante. A su vez, la imposibilidad de compensar los déficits con Estados Unidos con superávits con otras regiones más la amenaza de la pérdida del mercado inglés que desembocó en la firma del tratado Roca Runciman en 1933. Y, por último, la certeza de que Estados Unidos no iba a aumentar sus compras de productos argentinos.

De ahí, entonces, los lineamientos del esquema cambiario: asegurar las divisas necesarias para hacer frente a los pagos de servicios al capital extranjero y otorgar prioridad a las importaciones de países que le compraban a la Argentina, sobre todo a partir del pacto Roca Runciman. Todos los convenios bilaterales de cambios que firmó la Argentina desde 1933 aseguraban la transferencia de fondos para importaciones en la medida en que lo permitieran las ventas argentinas a esos países después de deducciones para pagar servicios financieros para cada país proveedor y a otros países. Quedan claros, entonces, los objetivos y finalidades del sistema de control de cambios durante estos años.

### *Bibliografía*

- Pinedo, Federico, Los frigoríficos, el impuesto a los réditos y el control de cambios, Exposición del Ministro de Hacienda, en el Honorable Senado, Bs. As., 1934.
- Memoria Anual, Banco Central de la República Argentina, período 1935-1958.
- Memorias del Departamento de Hacienda, período 1929-1946.
- Angueira, M. del Carmen y Tirre de Larrañaga, E., *Las fábricas militares y la industria argentina en el período de entreguerras*, Centro Editor de América Latina, Biblioteca Política Argentina, Buenos Aires, 1995.
- Beveraggi Allende, Walter. *El servicio del capital extranjero y el control de cambios. La experiencia argentina de 1900 a 1943*, Fondo de Cultura Económico, México, 1954.
- Bunge, Alejandro. *Una nueva Argentina*, Editorial Hyspamérica, Buenos Aires, 1984.
- Díaz Alejandro, Carlos. *Ensayos sobre la Historia Económica Argentina*, Amorrortu editores, Buenos Aires, 1975.
- Dorfman, Adolfo. *Cincuenta años de industrialización en la Argentina, 1930-1980*, Ediciones Solar, Buenos Aires, 1983.
- Fodor y O'Connell. *La Argentina y la economía atlántica en la primera mitad del siglo XX. IDES N° 49*, abril-junio, 1973.
- O'Connell, Arturo. "La Argentina en la Depresión: los problemas de una economía abierta" en *Desarrollo Económico* N° 92, vol. 23, enero-marzo 1984
- Phelps, V. *The International Position of Argentine*. University of Pennsylvania Press, Philadelphia, 1938.

- Prebisch, Raúl: "Anotaciones sobre nuestro medio circulante" y "El control de cambios en la República Argentina", en *Obras Completas*, Tomo III, Fundación Raúl Prebisch.
- Prados Arrarte, Jesús. *El control de cambios*. Editorial Sudamericana, Buenos Aires, 1944.
- Rapoport, Mario y colaboradores, *Historia económica, política y social de la Argentina, 1880- 2000*, Ediciones Macchi, Buenos Aires, 2000.
- Salera, Virgil. *Exchange control and the Argentine market*. Columbia University Press, New York, 1941.
- Schwartz, Hugué. *The Argentine experience with industrial credit and protection incentives, 1943-58*. Yale University, 1967.
- Schvarzer, Jorge. *La industria que supimos conseguir*, Ediciones Cooperativas, Buenos Aires, 2000.
- Skupch, Pedro. "Nacionalización, libras bloqueadas y sustitución de importaciones", en *Desarrollo Económico* N° 47, Vol. 12, oct-dic 1972.
- Smith, Peter H. *Carne y Política en la Argentina*, Editorial Hyspamericana, Buenos Aires, 1968.
- Tirre, Emilce. "Estados Unidos, la Argentina y la unión aduanera con el Brasil, 1935-1942", *Ciclos* N° 13, vol. VII, 2do. Semestre 1997.
- Tornquist, Ernesto & Cía. *Business Conditions in Argentina*, Bs. As., 1931
- Villanueva, Javier. "El origen de la industrialización argentina", *Desarrollo Económico*, N° 47, vol. 12, octubre diciembre, 1972.
- . "Aspectos de la estrategia de industrialización argentina", *Los fragmentos del poder*, Ed. Jorge Álvarez, Buenos Aires, 1969.

## RESUMEN

El control de cambios se aplicó en octubre 1931 como una medida de emergencia, tendiente a desaparecer con la vuelta a la normalidad de la economía mundial (aunque luego los controles cambiarios, en distinto grado y con distintas motivaciones, perduraron hasta 1958). Este sistema cambiario era una novedad en la Argentina, ya que nunca antes se había aplicado. Por ello, se fue modificando sobre la base de los acontecimientos y de la experiencia adquirida en el control cambiario.

En el primer apartado nos ocuparemos de los años previos a la aplicación del control de cambios, para comprender los acontecimientos que motivaron su adopción. En el segundo y tercer apartado nos centraremos en el esquema de control de cambios: primero entre 1931 y 1933 y luego desde 1933 en adelante. En el cuarto apartado se analizan las relaciones de la Argentina con Estados Unidos y Gran Bretaña y la importancia de estas relaciones en el esquema cambiario. Por último, una vez descriptos los principales aspectos de la política cambiaria en esos años, nos centramos en la evolución industrial en el período y su relación con el sistema cambiario.

## ABSTRACT

*The exchanges controls were first applied in Argentina in the year 1931, as an emergency measure in response to the Great Depression. This exchange regimen allows the authorities to allocate the scarce foreign exchange according to the economic policy objectives. The article analyses the way this exchange regime evolved during the thirties, trying to decode the motivations behind this policy. Also, we will analyse the influence of the currency controls on the Argentine industrial development of the decade. In short, we'll try to answer the following question: which were the criterions for the foreign currency assignment in this period? In pursuit of an answer for the question it's indispensable to study the Argentine economic relations with United States and Great Britain.*